

2019. 11

# 2019~2023 국가재정운용계획

일자리 분야 보고서



1:00 1:30 2:00 2:30 3:00 3:30 4:00 4:30

**2019~2023 국가재정운용계획**

---

**- 일자리 분야 보고서 -**

**2019. 11**

**국가재정운용계획  
일자리 분과위원회**



## 일자리 분과위원회

분과위원장 건국대학교: 윤동열 경영학과 교수

기획재정부: 최상대 사회예산심의관

분과위원 한국고용정보원: 주무현 선임연구위원

한국직업능력개발원: 고혜원 선임연구위원

한국노동연구원: 김유빈 연구위원

한국고용정보원: 양지윤 연구위원

홍익대학교: 김지운 경제학부 조교수

기획재정부: 박창환 고용환경예산과장

고용노동부: 장현석 일자리정책평가과장

고용노동부: 양정열 청년고용기획과장

고용노동부: 윤영귀 고용지원실업급여과장

고용노동부: 이도영 고용서비스정책과장

고용노동부: 김형광 직업능력정책과장

간사 한국산업인력공단: 조준과장



# 목 차

## 〈제1부〉 2019~2023년 일자리 분야 재정운용 방향

제1장 일자리 분야 재정투자 평가 .....	9
제1절 재정투자의 현황과 추이 .....	9
1. 직접일자리 부문 .....	9
2. 청년일자리 부문 .....	11
3. 고용서비스 부문 .....	11
4. 직업훈련 부문 .....	12
제2절 재정투자의 성과와 한계 .....	13
1. 직접일자리 부문 .....	13
2. 청년일자리 부문 .....	15
3. 고용서비스 부문 .....	15
4. 직업훈련 부문 .....	16
제2장 일자리 분야 정책환경 변화 및 전망 .....	18
제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망 .....	18
1. 대내외 고용환경 변화와 일자리 영향 .....	18
2. 직접일자리 부문 .....	19
3. 청년일자리 부문 .....	19
4. 고용서비스 부문 .....	19
5. 직업훈련 부문 .....	20
제2절 재정운용 환경 변화 및 전망 .....	20
1. 직접일자리 부문 .....	20
2. 청년일자리 부문 .....	21
3. 고용서비스 부문 .....	21
4. 직업훈련 부문 .....	22
제3장 일자리 분야 2019~2023년 재정운용 방향 .....	24
제1절 기본 방향 .....	24

제2절 부문별 재정투자 방향 .....	25
1. 직접일자리 부문 .....	25
2. 청년일자리 부문 .....	26
3. 고용서비스 부문 .....	27
4. 직업훈련 부문 .....	27

## 〈제2부〉 일자리 분야 중점 검토과제

제1장 대내외 고용환경 변화와 일자리 영향 .....	33
제1절 대내외 고용환경의 변화 .....	33
1. 노동수요에 영향을 미치는 요인: 경제성장률 둔화 .....	33
2. 노동공급에 영향을 미치는 요인: 인구구조 변화 .....	35
제2절 취업자 증감 추이 분석: 2004~18년 .....	39
1. 분석 방법론 .....	39
2. 취업자 증감 추이 분석 .....	40
제3절 취업자 증감 전망: 2019~23년 .....	53
1. 전망 방법의 한계 및 해석의 유의점 .....	53
2. 시나리오 1: 인구구조 변화만 반영 .....	54
3. 시나리오 2: 인구구조 및 고용률 변화 반영 .....	60
4. 소결 .....	64
제4절 결론 .....	64
제2장 직접일자리 효율화 방안 .....	66
제1절 직접일자리사업 추진 현황과 과제 .....	66
1. 일자리 재정투자 현황과 직접일자리 .....	66
2. 직접일자리 노동시장 효과 분석 .....	70
제2절 보조금 지원(바우처)사업과 직접일자리사업 .....	71
1. 바우처형 직접일자리사업 참여자 현황 .....	71
2. 바우처형 직접일자리 참여자의 민간일자리 이행 실태 분석 .....	74
3. 소결 .....	75
제3절 직접일자리사업 효과성 제고 방안 .....	76
1. 요약 .....	76

2. 바우처 일자리사업 개선과제 .....	77
3. 중장기 재정투자 방향과 과제 .....	77
<b>제3장 중장기 청년 일자리 예산 방안 수립 .....</b>	<b>80</b>
제1절 청년 일자리 현황 .....	80
1. 청년층 노동시장 현황 .....	80
제2절 청년 일자리 정책 운용현황 .....	90
1. 현 정부의 청년 일자리 정책 추진배경 .....	90
2. 청년 일자리 정책 운용현황 .....	91
제3절 청년 일자리 정책 평가 및 개선방안 .....	98
1. 청년 일자리 정책의 성과 및 한계 .....	98
제4절 중장기 청년 일자리 정책 방향 .....	105
<b>제4장 국민취업지원제도에 따른 고용서비스 개선 방향 .....</b>	<b>109</b>
제1절 국민취업지원제도와 고용안전망 .....	109
1. 근로빈곤층을 예방하는 재정투자 .....	109
2. 고용안전망 확충 방안 .....	112
3. 국민취업지원제도 .....	113
제2절 취업성공패키지 미래 개편방안 .....	118
1. 개요 .....	118
2. 취업성공패키지의 현황 .....	121
3. 취업성공패키지의 성과 .....	128
4. 국민취업지원제도 II유형으로서의 취업성공패키지의 개선 방향 .....	130
제3절 (중장기 검토과제) 미래 일자리 변화에 따른 고용서비스 개선방안 .....	132
1. 일자리 패러다임의 변화 .....	132
2. 일자리정책의 방향 .....	134
<b>제5장 환경 변화에 따른 직업훈련 개편 방안 .....</b>	<b>137</b>
제1절 최근의 관련 계획과 직업훈련 추진현황 .....	137
1. 관련 계획 .....	137
2. 직업훈련 현황 .....	138
제2절 직업훈련 재정투자 방향 .....	140

제3절 직업훈련 세부사업의 방향 .....	141
1. 신기술·고숙련 직업훈련 강화 .....	141
2. 평생내일배움카드제 운영 .....	152
3. 민간 직업훈련의 품질관리 강화 .....	155
참고문헌 .....	161

## 표 목 차

### 〈제1부〉 2019~2023년 일자리 분야 재정운용 방향

〈표 1-1〉 재정지원 일자리사업 예산 규모 및 비중 현황(2019년 기준) .....	9
〈표 1-2〉 적극적 노동시장정책의 유형별 재정지출 구성비 추이(ALMP=100) .....	10
〈표 1-3〉 지난 3년간 청년 고용장려금 부문 재정운용 추이 .....	11
〈표 1-4〉 취업성공패키지 연도별 예산 현황 .....	12
〈표 1-5〉 2016년 직접일자리 참여자와 15~64세 취업자 월별 추이 .....	13
〈표 1-6〉 바우처형 직접일자리사업 지원 현황 .....	14
〈표 1-7〉 취업성공패키지 유형별 참여자 수 .....	16
〈표 2-1〉 ‘직업능력개발 혁신방안’의 세부과제 .....	22

### 〈제2부〉 일자리 분야 증점 검토과제

〈표 1-1〉 주요 시점에 대한 고용탄력성 .....	35
〈표 1-2〉 취업자 증감 추이 분해: 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	42
〈표 1-3〉 총수요 항목과 인구구조가 통제된 산업별 취업자 증감 간 관계(잠정) .....	44
〈표 1-4〉 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	46
〈표 1-5〉 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	48
〈표 1-6〉 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	51
〈표 1-7〉 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	53
〈표 1-8〉 산업별 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영) .....	59
〈표 1-9〉 2019~23년 경제성장률 전망치 및 고용탄력성 가정 .....	61
〈표 1-10〉 2019~23년 취업자 증감 전망 .....	62
〈표 2-1〉 재정지원 일자리사업 예산 규모 및 비중 현황(2019년 기준) .....	66
〈표 2-2〉 적극적 노동시장정책의 유형별 재정지출 구성비 추이(ALMP=100) .....	68
〈표 2-3〉 재정지원 일자리사업 수 현황과 추이 .....	68

〈표 2-4〉 고용성과 도출 기준의 일자리사업 현황	69
〈표 2-5〉 2016년 직접일자리 참여자와 15~64세 취업자 월별 추이	70
〈표 2-6〉 직접일자리사업 참여 이전 경제활동상태 추이	71
〈표 2-7〉 사회서비스형 직접일자리사업 참여자 현황	72
〈표 2-8〉 바우처형 직접일자리사업 지원 현황	72
〈표 2-9〉 바우처형 직접일자리사업의 참여자 현황(2017년)	73
〈표 2-10〉 바우처형 직접일자리사업의 연령계층별 참여 현황(2017년)	73
〈표 2-11〉 2016년 사회서비스형 직접일자리사업 참여자의 고용성과	74
〈표 2-12〉 고용성과 도출 기준의 일자리사업 현황	77
〈표 3-1〉 청년층 경제활동인구 총괄, 15~29세(2013~2018년)	82
〈표 3-2〉 청년층 인구 및 취업자 변화추세, 세부 연령대별(2013~2018년)	82
〈표 3-3〉 월별 취업자 동향, 15~29세(2019년 1~5월)	83
〈표 3-4〉 청년층 산업별 취업자 동향	83
〈표 3-5〉 청년층 직업별 취업자 동향	84
〈표 3-6〉 종사상 지위별 청년 취업자 동향	85
〈표 3-7〉 고용률 변화 추이(2013~2018년)	86
〈표 3-8〉 성별 청년고용률 변화 추이(2013~2018년)	86
〈표 3-9〉 청년층 실업자 동향, 세부 연령대별(2013~2018년)	86
〈표 3-10〉 월별 청년 실업자 동향, 15~29세(2019년 1~5월)	87
〈표 3-11〉 실업률 변화 추이(2012~2017년)	87
〈표 3-12〉 성별 청년실업률 변화 추이(2013~2018년)	88
〈표 3-13〉 청년층 교육정도별 실업자 및 실업률 동향	88
〈표 3-14〉 청년층 고용보조지표 동향	89
〈표 3-15〉 청년층 고용보조지표 인구별 동향	89
〈표 3-16〉 청년층 고용보조지표 변화 추이, 월별	90
〈표 3-17〉 청년 고용장려금 부문 재정운용 추이	92
〈표 3-18〉 청년추가고용장려금 예산변화 추이	92
〈표 3-19〉 청년추가고용장려금 제도변경 주요내용	93
〈표 3-20〉 기업규모별 가입사업장 분포 및 지원인원	94
〈표 3-21〉 기업별 지급인원 현황	94
〈표 3-22〉 업종별 가입사업장 현황	94

〈표 3-23〉 가입 근로자 연령 분포 .....	95
〈표 3-24〉 청년내일채움공제 사업 현황 .....	96
〈표 3-25〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 연령분포 .....	96
〈표 3-26〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 학력분포 .....	96
〈표 3-27〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 지역별 분포 .....	97
〈표 3-28〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 사업장 규모 분포 .....	97
〈표 3-29〉 청년내일채움공제 가입 사업장의 업종 분포 .....	97
〈표 3-30〉 청년추가고용장려금 참여기업 청년채용 현황 .....	99
〈표 3-31〉 청년추가고용장려금 참여기업 피보험자 현황 .....	99
〈표 3-32〉 청년추가고용장려금 재직기간별 퇴직자 분포 .....	100
〈표 3-33〉 청년추가고용장려금 지원인원별 사업장 .....	100
〈표 3-34〉 청년내일채움공제 재직기간별 퇴직자 분포 .....	102
〈표 3-35〉 청년내일채움공제 가입연도별 이직확률 .....	103
〈표 3-36〉 청년내일채움공제 가입근로자의 근속기간 분포 .....	103
〈표 3-37〉 청년내일채움공제 가입근로자의 임금분포 .....	104
〈표 4-1〉 각 나라의 근로빈곤층 개념 .....	110
〈표 4-2〉 근로능력 빈곤층의 빈곤경험기간과 빈곤 유형 구성(2005~2011) .....	112
〈표 4-3〉 유형별 취업지원 방안 .....	114
〈표 4-4〉 연도별 지원 규모(추정치) .....	116
〈표 4-5〉 취업성공패키지 유형별 대상자 선정 기준 분류(2018년) .....	119
〈표 4-6〉 취업성공패키지 연도별 예산 현황 .....	122
〈표 4-7〉 취업성공패키지 지원 대상자 이력(2009~2018) .....	123
〈표 4-8〉 취업성공패키지 유형별 대상자 세부내역(2019년) .....	123
〈표 4-9〉 유형별·단계별 취업 지원 프로그램과 구직촉진을 위한 수당 지원 .....	124
〈표 4-10〉 취업성공패키지 수당지급 인원과 금액 .....	125
〈표 4-11〉 2018년 취업성공패키지 참여자 수 .....	126
〈표 4-12〉 2018년 취업성공패키지 I유형 참여자 수 .....	126
〈표 4-13〉 2018년 취업성공패키지 II유형(청년) 참여자 수 .....	127
〈표 4-14〉 2018년 취업성공패키지 II유형(중장년) 참여자 수 .....	127
〈표 4-15〉 취업성공패키지 유형별 참여자 수 .....	129

〈표 5-1〉 ‘직업능력개발 혁신방안’의 세부과제 .....	138
〈표 5-2〉 주요 직업훈련 사업(2019년 기준) .....	139
〈표 5-3〉 14개 부처 4차 산업혁명 대응 정책 .....	143
〈표 5-4〉 4차 산업혁명 관련 중앙부처 인력양성사업 .....	144
〈표 5-5〉 4차 산업혁명 관련 지방자치단체 인력양성사업 .....	146
〈표 5-6〉 4차 산업혁명 선도인력양성훈련 현황 .....	147
〈표 5-7〉 훈련기관 유형별 운영과정 세부 현황 및 운영성과 .....	148
〈표 5-8〉 분야별 운영현황 .....	149
〈표 5-9〉 직업훈련기관 유형 .....	157
〈표 5-10〉 2017~2018년 훈련기관 인증평가 현황 .....	157
〈표 5-11〉 2017~2018년 훈련과정 심사 현황 .....	158
〈표 5-12〉 2017~2018년 부정훈련관리 현황 .....	158

## 그림 목 차

### 〈제2부〉 일자리 분야 중점 검토과제

[그림 1-1] 실질 국내총생산(GDP) 증가율 .....	33
[그림 1-2] 고용탄력성 추이 .....	34
[그림 1-3] 「장래인구특별추계(2017~2067년)」인구(중위 기준) .....	36
[그림 1-4] 「장래인구특별추계(2017~2067년)」인구 증가율(중위 기준) .....	36
[그림 1-5] 인구의 연령분포: 2005년, 2010년, 2015년, 2020년 .....	37
[그림 1-6] 인구 고령화 진행속도 국제비교: 고령화사회에서 초고령사회까지 걸리는 시간 .....	38
[그림 1-7] 취업자 증감 추이 분해: 고용률과 인구구조 변화 .....	41
[그림 1-8] 취업자 증감 추이 분해: 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	41
[그림 1-9] 2018년 산업별 취업자 연령분포 .....	43
[그림 1-10] 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률과 인구구조 변화 .....	45
[그림 1-11] 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	45
[그림 1-12] 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률과 인구구조 변화 .....	47
[그림 1-13] 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	48
[그림 1-14] 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률과 인구구조 변화 .....	50
[그림 1-15] 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	50
[그림 1-16] 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률과 인구구조 변화 .....	52
[그림 1-17] 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화 .....	52
[그림 1-18] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영) .....	54
[그림 1-19] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 인구비중과 인구수 구분 .....	55
[그림 1-20] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 서비스업 .....	56
[그림 1-21] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 제조업 .....	57
[그림 1-22] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 건설업 .....	58
[그림 1-23] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 기타 산업 .....	58
[그림 1-24] 인구구조가 통제된 고용탄력성 추이 .....	60
[그림 1-25] 2019~23년 취업자 증감 전망(중위) .....	63

[그림 1-26] 2019~23년 취업자 증감 전망(저위) .....	63
[그림 1-27] 2019~23년 취업자 증감 전망(고위) .....	63
[그림 2-1] 재정지원일자리 및 복지바우처 추이 .....	75
[그림 3-1] 청년고용 현황, 15~29세(2018년) .....	80
[그림 3-2] 25~29세 인구 증감 .....	81
[그림 4-1] 실업안전망 사각지대 해소 방안 .....	113
[그림 4-2] 현재의 고용안전망의 모습 .....	115
[그림 4-3] 2022년의 고용안전망의 모습 .....	115
[그림 4-4] 연령별·소득수준별 취업성공패키지 대상자 유형 구분(2018년도 기준) .....	120
[그림 5-1] 1998~2017년 전체훈련 예산, 인원, 직업훈련기관(공공, 민간) 추이 .....	155
[그림 5-2] 훈련사업별 심사평가-훈련집행-지도감독 수행기관 구분 .....	156

## 제 1 부

# 2019 ~ 2023년 일자리 분야 재정운용 방향



## < 2019~2023년 일자리 분야 재정운용 방향 >

### □ 일자리 분야 재정투자 평가

#### ○ (직접일자리부문)

- '19년 6월 현재 재정지원 일자리사업은 24개 부처 170개로서 전체 일자리 예산은 22.9조원으로 최근 5년간 9조원 증액되었으나 노동시장의 고용사정은 근본적으로 개선되지 못한 상태
- 일자리사업 성과 평가를 통한 효율화가 꾸준히 추진되었으나, 일자리 예산의 효율성과 효과성 제고 필요성이 지속적으로 제기
- '08년 세계금융위기 이후 단기 고용위기대책으로서 직접일자리사업은 미흡한 고용성과에도 불구하고 취업취약계층의 소득보전과 일자리 기회 제공 등 사회통합을 위해 꾸준히 증대
- OECD 주요 국가와 비교해 직접일자리사업 비중이 높고, 직업훈련과 고용서비스 비중이 상대적으로 낮아 노동시장정책 재정투자의 균형 배분 필요
- 바우처 관련 사업이 직접일자리사업으로 운영되고 있어 적극적 노동시장정책의 목표와 대상이 불분명하고, 사회서비스 공급자 또는 종사자의 근로환경 개선에도 성과를 내지 못하고 있음

#### ○ (청년일자리 부문)

- 청년일자리 사업의 재정투자는 지속적 증가추세이며 고용률과 경제활동참가율 등을 중심으로 주요 고용지표는 개선추세를 보이고 있으나, 경기·인구구조·노동시장 여건이 뒷받침되지 못하면서 실업률 및 청년 취약계층은 증가추세
- 15~29세 고용률과 경제활동참가율은 증가추세이며, 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제 등 청년 고용장려금 비중 확대로 정책 인지도와 체감도 크게 개선
  - \* 청년고용률(% , '15 → '18년): 41.2 → 42.7, 청년층 경제활동참가율(% , '15 → '18년): 45.3 → 47.1
- 청년 실업률/체감실업률은 악화추세, 시간관련추가취업자, 구직단념자, 청년니트 등 청년 취약계층은 증가추세
  - \* 실업률(% , '15→ '18년): 9.1 → 9.5, 체감실업률(% , '15→ '18년): 21.9 → 22.8, 시간관련추가 취업자(천명, '15→ '18년): 67 → 86

○ (고용서비스 부문)

- 2020년에 국민취업지원제도가 시행될 예정이고 기존 취업성공패키지도 국민취업지원제도 II 유형으로 통합되어 시행될 예정
- 취업성공패키지는 2009년 이후 2017년까지 지속해서 예산이 증액되었고 참여인원도 증가했으나 2019년 이후 인원과 예산이 감소됨
  - \* 예산: '13년(1,696억원) → '17년(4,412억원), '18년(3,301억원, 청년구직촉진수당 제외), '19년(3,710억원)
  - 인원: '13년(23만명) → '17(36.1만명), '18년(31.1만명), '19년(22.7만명)
- 4차 산업혁명과 신기술의 등장으로 플랫폼 경제 종사자가 늘어나고 있으며, 이들은 기존 고용안전망의 사각지대에 노출될 가능성이 커지고 있음

○ (직업훈련 부문)

- 정부지원 직업훈련은 실업자훈련과 재직자훈련으로 구분되며, 2019년 예산은 2조 1,699억원으로 전년 대비(본예산) 일부 감소(4.8%)
- 실업자훈련 참여자의 취업률은 일반계좌제훈련 50.6%, 국가기간·전략산업직종훈련 64.8%, 폴리텍 학위과정 79.7% 및 기능사과정 71%로 훈련유형에 따라 차이
- 훈련분야의 경우 일반계좌제훈련은 사무·조리·돌봄 분야에 42.2%, 국가기간·전략산업직종훈련은 소프트웨어·디자인·방송통신 분야에 39.3%가 참여하는 등 쏠림 현상 지속
- 8개 핵심 선도사업(초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트시티, 드론, 자율차)을 포함한 신기술분야 훈련은 전체 직업훈련의 4% 차지
- 재직자훈련의 경우, 전체 참여 대비 300인 미만 기업 근로자 17.1%, 남성 60.33%, 20~40대 81.56% 차지. 사업주훈련(환급과정+컨소시엄+일학습병행)은 경영·보건·경비 분야에 29.2%(공통법정훈련 제외), 재직자 내일배움카드는 사무·회계·조리 분야에 26.7%가 참여하는 등 쏠림 현상

□ 일자리분야 정책환경 변화 및 전망

- 경제성장률이 추세적으로 둔화됨에 따라 노동수요가 축소되고 있으며, 생산가능인구 감소와 더불어 급격한 인구고령화의 진행으로 노동공급 측면에서도 일자리에 부정적 영향이 나타나고 있을 것으로 예상됨

- 최근, 실질 경제성장률 감소와 함께 고용탄력성도 줄어들고 있어 경제 전체고용 창출력이 저하되고 있으며, 2019년부터 생산가능인구(15~64세)가 빠른 속도로 감소함과 동시에 인구고령화가 급속히 진행되어 노동공급 축소 우려

○ 2019~23년의 경제성장률 및 고용탄력성 전망치 가정을 바탕으로 취업자 증감을 전망한 결과, 2019년 취업자 증감은 20만명 내외를 기록할 것으로 보이며 이후 점차 감소하여 2023년에는 7만명 내외로 축소될 것으로 예상

- 2019~23년 경제성장률은 2.4%로 유지되며 인구구조가 통제된 고용탄력성이 약 2만명 정도로 일정하게 유지된다는 가정에서 도출된 결과로 취업자 증감 축소의 대부분은 인구구조 변화에 기인하는 것으로 분석됨

○ 단기적으로 인구구조 변화에 대응하기는 어려우므로 현재 취업자 증감 수준을 유지하거나 축소 속도 완화를 위해 경제성장률 및 고용탄력성 제고 방안에 대한 고민 필요

- 단기적으로 일자리정책 측면에서는 청년 및 여성 인력활용을 통해 고용탄력성을 높일 수 있는 방안 마련이 시급

○ (직접일자리 부문)

- '18년과 비교해 매월 취업자 및 상시근로자 비중이 증가하여 노동시장 개선에도 불구하고 세계경제의 성장 둔화와 함께 노동시장의 고용 개선 전망이 불투명하기 때문에 향후 노인·여성·청년 등 노동시장 취업취약계층 대상 직접일자리사업 재정투자 증대는 불가피할 것이라는 전망이 우세

- 경제성장률과 발전 전망이 불투명하여 청년 노동시장의 불안정성이 지속적으로 증가하고, 베이비부머 세대의 퇴직 증대에도 불구하고 사회안전망은 여전히 취약한 상태에 머물고 있음

- 노인인구 증대에 따른 사회안전망 구축이 미흡하고, '일하고 싶은' 노인계층을 위해 정부가 '안정적' 일자리를 제공할 필요가 있기 때문에 노인 대상 일자리사업 고도화가 지속 필요

- 사회서비스 부문 바우처 관련 직접일자리사업 비중이 높아 취업취약계층에 대한 한시적·임시적 일자리 기회 제공이라는 노동시장정책 목적과 다른 방향으로 전개되고 있다는 문제 제기 지속 현상

○ (청년일자리 부문)

- 전체 청년인구는 감소추세에 있으나, 핵심근로연령층인 25~29세 인구는 향후 2~3년간 증가추세 유지\*. 노동시장 진입경쟁 심화로 청년층의 고용부담은 가중될 것으로 전망 \* 25~29세 장래인구추계(천명, '19→'22년) : 3,570→3,632
- 노동시장 격차 심화로 청년층의 노동시장 진입지연, 잦은 이직 추세는 지속될 것으로 전망, 노동시장 여건 외, 저성장·저고용 기조, 내수시장 위축, 대내외 불확실성 증대 등 정책실효성 발현을 저해하는 악화기제가 여전히 상존하는 만큼, 이에 대한 중장기적 해결책 마련 필요

○ (고용서비스 부문)

- 2020년 7월부터 시행될 국민취업지원제도는 의무지출인 요건심사형을 기반으로 재량지출인 선발형을 추가해 I유형으로 구분하고 기존 취업성공패키지 중에서 I유형에 속하지 못한 대상자는 II유형으로 구분
- 대상은 중위소득 50% 이하에 대해 우선 시행 후 사업 평가를 통해 대상자 범위를 확대하는 것을 검토할 예정
- 4차 산업혁명으로 시작된 플랫폼 기술의 발전으로 플랫폼 경제 종사자 규모가 매년 급격히 늘어나고 있는 실정
- 현재 디지털 플랫폼을 통해 기존 임금 근로자를 독립 노동자의 지위로 밀어내는 부정적인 역할을 하며, 이들은 고용보험 등 고용안전망으로부터 소외되고 노동법과 직업능력개발정책의 사각지대에 놓일 가능성이 큼

○ (직업훈련 부문)

- 산업구조의 변화, 고용형태의 다양화, 그에 따른 직무역량 변화에 따라 직업훈련에서도 신기술 분야 확대 필요
- 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율은 여전히 낮은 편이며, 소득계층별 격차가 크고, 이에 따라 중장년층의 급격한 역량 하락 현상
- 산업현장에서 혁신의 주체가 되어야 하는 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 직업(장) 이동 등에 따른 전직 지원도 미흡, 고용보험 미가입 자영업자나 특수고용 일자리 등에서는 제도적 사각지대가 여전히 존재

- 현재 정부지원 직업훈련을 주로 전담하는 민간직업훈련기관의 훈련품질에도 여전히 문제점이 존재. 수요자(기업, 훈련참여자)가 아니라 공급자(훈련기관) 중심의 훈련시장이 형성되어 산업계 수요와의 괴리 지속

□ 일자리분야 '19~'23년 재정운용 방향

< 기본방향 >

- ◇ (직접일자리) 적극적 노동시장정책의 고용성과평가와 관리 강화에 의한 재정지원 일자리사업의 일자리 창출 기능 제고, 직접일자리사업의 바우처사업 제외와 함께 적극적 노동시장정책의 목적과 정체성 확립
- ◇ (청년일자리) 향후 2~3년간 청년일자리 창출을 위한 재정투자 증대 및 합리적 예산조정 기조 유지, 청년고용의 양적확충과 더불어, 일자리의 질 및 전반적 삶의 여건 개선을 위한 중장기 혁신방안 마련
- ◇ (고용서비스) 2020년 국민취업지원제도 시행 이후 사업평가를 통해 의무지출 대상자인 실업부조 대상 규모 확대를 검토하고 취업성공패키지가 II 유형으로 통합되는 점을 고려해서 사업 품질의 제고와 위탁기관의 경쟁력 강화가 필요
- ◇ (직업훈련) 향후 수요가 확대될 신기술 분야에 대한 고숙련을 강화할 수 있는 프로그램 및 재직자의 직무역량 향상 훈련의 신기술 훈련 강화, 2020년부터 도입될 평생내일배움카드의 효과적인 운영 도모

○ (직접일자리 부문)

- OECD 주요국가와 비교할 때 직접일자리사업 비중이 높아 노동시장정책의 고용성과와 취업가능성 제고 강화를 위한 직업훈련과 고용서비스 재정투자 비중이 제고되지 못해 한계 발생
- 바우처형 직접일자리사업은 정부 고유의 사회서비스사업을 재정지원 일자리사업으로 추진하고 있어 적극적 노동시장정책이 특정 부처 사업 또는 예산 확장 수단으로 이용되는 경향이 지속
- 결과적으로 공공부문 사회서비스 공급기관 및 종사자 일자리는 질 낮은 저임금이라는 사회 인식을 확산시키는 요인으로 작용하고, 종사자 또한 일자리사업 참여자로서 민간부문 일자리로의 이동 동기도 취약한 상태

○ (청년일자리 부문)

- 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제 등 고용장려금 사업의 재정확대 추세를 유지하되, 사중손실을 최소화하여 사업 효과성 및 정책 실효성을 추가적으로 제고할 필요가 있음
- 청년일자리의 양적 확충을 위한 정책기조를 유지하되, 청년고용의 질 개선과 생애주기별 삶의 여건 개선을 병행할 수 있는 전방위적 청년정책을 수립할 필요성이 있으며, 이를 뒷받침할 청년일자리 관련 투자 확대, 전달체계의 개선이 요구됨
- 근원적 노동시장 격차해소를 위한 정책설계 및 중앙정부와 지방자치단체 간 정책연계 및 적극적 역할배분, 민간부문의 격차해소 유인 제공 필요

○ (고용서비스 부문)

- 국민취업지원제도는 2020년 7월에 시작될 예정으로 일정 기간 이후 사업평가를 통해 지원 대상자 규모를 늘리는 것을 고려할 필요
- 취업성공패키지도 국민취업지원제도 II 유형으로 편입되기 때문에 2020년 이후 사업평가를 통해 재정 투입 방향을 고려할 필요
- 디지털 기술의 발달로 독립 근로자 지위를 가진 플랫폼 노동자의 출현으로 향후 고용서비스 형태가 부정적으로 변경됨에 따라 이에 대한 재정투자 방향 선회를 중장기적인 관점에서 고려할 필요

○ (직업훈련 부문)

- 국가기간·전략산업직종훈련, 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련, 다기능기술자양성훈련, 기능사훈련과 일학습병행제 훈련 등에서 향후 수요가 확대될 신기술 분야에 대한 고숙련을 제고할 수 있는 프로그램 강화
- 중장년 재직자 등의 일자리 유지를 위하여 기존 직무의 디지털화, 신기술 접목 등에 대한 재교육훈련이 중요한바, 재직자의 직무역량향상 훈련을 신기술 직종 중심으로 강화
- 2020년부터 도입될 평생내일배움카드의 효과적인 운영 도모
- 정부지원 직업훈련을 실시하고 있는 민간 직업훈련기관 등에 대한 인증평가와 성과관리의 효율적이고 효과적인 운영 및 훈련교·강사의 역량개발 지원 등을 위한 보수교육 등 확대

# 제1장 일자리 분야 재정투자 평가

## 제1절 재정투자의 현황과 추이

### 1. 직접일자리 부문

'19년 6월 현재 정부 재정지원 일자리사업은 24개 부처 170개로서 예산은 22.9조원이 투입되고 있다. 최근 5년간 일자리사업 예산은 9조원가량 증대되었으나 프로그램 또는 사업 수는 44개가 줄어들었다. 재정지원 일자리사업 성과 평가를 통한 효율화 방안이 적극 추진되면서 노동시장정책 재정투자 효율성이 꾸준히 제고된 결과이다. 이처럼 일자리 재정지출의 효율성(budget efficiency)과 효과성(employment effectiveness)을 제고하기 위한 노력이 다양하게 제기되었음에도 불구하고 한시적·임시적 일자리 기회 제공 수단으로서 직접일자리사업에 대한 혁신과 개혁은 여전히 유효하다.

〈표 1-1〉 재정지원 일자리사업 예산 규모 및 비중 현황(2019년 기준)

(단위: 억원, 개, %)

	적극적 노동시장정책					소극적 노동시장정책	합계
	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	실업소득유지 지원	
예산	37,713 (16.4)	19,610 (8.6)	9,867 (4.3)	57,883 (25.5)	25,098 (10.9)	79,139 (34.5)	229,308 (100.0)
사업수	40 (13)	37 (10)	36 (11)	24 (6)	23 (9)	- -	170 (24)

자료: 고용노동부 내부자료 활용

〈표 1-2〉 적극적 노동시장정책의 유형별 재정지출 구성비 추이(ALMP=100)

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
직접일자리	36.7	34.2	33.0	33.5	32.5	25.4	26.3	24.3	24.3	25.1
직업훈련	18.4	18.9	18.5	16.8	18.2	19.4	19.6	20.2	16.4	13.1
고용서비스	4.8	4.8	5.2	5.5	6.1	6.9	6.9	7.2	7.2	6.6
고용장려금	18.2	17.4	21.8	23.3	23.8	27.0	28.1	28.5	31.0	38.5
창업지원	21.9	24.6	21.4	20.8	19.4	21.2	19.1	19.8	21.1	16.7
소계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ALMP	63.5	63.0	65.6	67.4	67.2	64.5	63.6	65.2	65.9	65.5
PLMP	36.5	37.0	34.4	32.6	32.8	35.5	36.4	34.8	34.1	34.5

자료: 기획재정부와 고용노동부 자료를 활용하여 작성.

적극적 노동시장정책에서 직접일자리사업 예산 비중은 2010년 36.7%에서 2019년 25.1%로 꾸준히 감소하고 있다. 우리나라는 OECD 주요 국가와 비교할 때 직접일자리사업 비중이 지나치게 높고, 고용가능성(employ-ability) 제고를 위한 직업훈련(training)과 고용서비스(PES)에 대한 재정투자가 현저하게 낮다. 직접일자리사업은 2015년 현재 GDP 대비 0.20%인 데 반해, OECD 평균은 0.07%에 불과하다. 취업취약계층에 대한 사회보장체계가 미흡하여 소득보전 일자리사업 등의 비중이 높고 노인일자리사업이 지속적으로 확대될 전망이다. 직접일자리사업 참여자가 전체 취업자의 1.5~2%를 차지한다.

직접일자리 재정지출이 적극적 노동시장정책 재정지출의 OECD 평균은 13.2%인 데 반해 우리나라는 48.9%<sup>1)</sup>이다. 일자리사업 유사중복 현상도 해소되지 못했고, 전달체계 개선도 필요하다. '19년 현재 직접일자리사업 개수는 50개로서 전체 일자리사업(185개)의 36%이다. 특히 직접일자리사업 효율성 개선을 위한 효율화 조치와 함께 참여자의 고용성과 제고를 위한 정책대상의 선정 및 관리, 정책목표의 명료화가 필요하다.

직접일자리사업은 거시경제의 일시적 경기안정화 수단으로서 취업취약계층의 소득보전과 일자리 기회 제공 수단으로 활용되어야 하는데 지원 및 참여기간이 '장기화'되어 있다. 이른바 직접일자리사업의 회전문 현상과 잠김효과가 해소되지 않은 채 여전히 추진되고 있기 때문이다. 특히 정부가 취약계층에 대한 사회서비스나 안전 및 환경 등과 같은 고유사업을 직접일자리사업으로 추가하여 추진하는 경우도 적지 않다. 이처럼 직접일자리사업이 취업취약계층에 대한 노동시장정책의 수단으로서 정체성을 상실하면서 적지 않은 혼란을 야기하고, 거시노동시장의 일자리 창출에도 제대로 기여하지 못하는 현상이 발생하고 있다.

1) OECD Statistics Data Base 기준.

## 2. 청년일자리 부문

지속적 청년일자리 개선 노력에도 불구하고, 경기·인구구조·노동시장 등 대내외 여건이 뒷받침되지 못하면서 청년실업에 대한 경각심은 날로 증대되고 있는 실정이다. 현 정부는 2018년 3월 ‘청년일자리대책’을 필두로 기존의 청년일자리 사업을 재조정·개선하는 한편, 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제, 청년구직활동지원금 등의 고용장려금 사업을 중점적으로 운용하고 있다. 이에 청년층 대상 고용장려금 사업 재정투자가 지속적 증가추세를 보이고 있는 가운데, 2019년 관련예산은 2조 13억원으로 전체 청년일자리 사업예산 4조 4,818억원의 44.65%를 차지하고 있다. 이는 6,115억원 규모였던 2018년 청년 고용장려금 예산의 3배를 상회하는 수준이며<sup>2)</sup>, 향후 수년간 1990년대생에 해당하는 에코붐 세대의 노동시장 진입과 누적된 실업층으로 인해 노동시장 진입경쟁이 더욱 심각해질 것이라는 정부의 인식이 뒷받침되어 있다.

〈표 1-3〉 지난 3년간 청년 고용장려금 부문 재정운용 추이

(단위: 억원)

구 분	'17 예산 <sup>1)</sup>		'18 예산 <sup>2)</sup>		'19 예산(B) <sup>3)</sup>
	본예산	추경	본예산(A)	추경	
▪ 청년 고용장려금	2,290.53	503.13	6,115.33	2,620.16	20,012.51

- 주: 1) '17 고용장려금 사업: 중소기업 청년취업 인턴제\_고보, 세대간상생 고용지원, 고용창출장려금-고용촉진 지원금 내일채움공제\_고보, 청년내일채움공제(일반), 고용창출장려금-중소기업추가고용장려금, 맞춤형 국가장학금지원
- 2) '18 고용장려금 사업: 고용창출장려금-중소기업청년추가고용장려금, 세대간상생 고용지원, 중소기업 청년취업 인턴제, 청년내일채움공제(일반), 청년내일채움공제(고보), 맞춤형국가장학금지원
- 3) '19 고용장려금 사업: 고용창출장려금-중소기업청년추가고용장려금, 세대간상생 고용지원, 청년내일채움공제(일반), 청년내일채움공제(고보), 맞춤형국가장학금지원, 고교 취업연계 장려금 지원 사업, 해외인프라시장개척, 중견기업 핵심연구인력 성장지원사업, 인력유입 인프라 조성

## 3. 고용서비스 부문

2009년에 저소득 취업취약계층 지원을 위해 시작된 취업성공패키지는 취업취약계층의 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 대표 취업 지원사업 중의 하나이다. 2013년 23만명을 대상으로 1,696억원의 예산이 투입되었던 사업이 2015년에는 36만명을 대상으로 3천억원이 넘는 사업으로 급성장했다. 2019년에는 취업성공패키지 사업에 3,710억원이라는 예산이 투입되어 227,000명이 참여할 예정이다. 이 중 취업 취약계층을 대상으로 하는 I 유형은 고용센터가 운영하는데 107,000명이 참여할 예정이고 청년과 중장년을 대상으로 하는 II 유형은

2) 청년 고용장려금 예산규모(억원, '18 → '19년): 6,115.33 → 20,012.51, 예산비중(% , '18 → '19년): 20.3 → 47.65

민간위탁기관이 운영하는데 청년 10만명과 중장년 2만명이 참여할 예정이다. 예산 규모는 2018년에는 5,029억원으로 '17년 3,303억원보다 1,726억원이 증가했지만, 2019년에는 3,710억원으로 1,319억원이 감소했다. 참고로 2018년에 금액이 증액된 이유는 5,029억원 중에서 1,728억원은 청년구직촉진수당(30만원, 최대 3개월)으로 사용되었기 때문이다.

〈표 1-4〉 취업성공패키지 연도별 예산 현황

(단위: 억원, 명)

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
예산	1,696	2,171	3,374	3,494	4,412	5,029	3,710
목표 인원	230,000	250,000	360,000	340,000	361,000	311,000	227,000

#### 4. 직업훈련 부문

정부지원 직업훈련은 실업자훈련과 재직자훈련으로 구분되며, 2019년 예산은 2조 1,699억원으로 전년 대비(본예산) 일부 감소(4.8%)가 이루어졌다. 실업자훈련의 주요 사업은 실업자 내일배움카드(일반계좌제훈련+국가기간·전략산업직종훈련), 폴리텍 기능인력양성 등이며, 실적을 보면 2018년도에 일반계좌제훈련에 21.1만명, 국가기간·전략산업직종훈련에 6.6만명, 폴리텍 훈련에 3.1만명이 참여하였다. 재직자훈련의 주요 사업은 사업주 환급과정(자체+위탁), 재직자 내일배움카드, 컨소시엄(공동훈련), 일학습병행 등이며, 실적을 보면 2018년 기준 사업주 비용 지원사업장 14.6만개소 246.6만명(공동법정훈련 제외), 재직자내일배움카드 31.1만명, 컨소시엄 참여기업 12.4만개소 25.2만명, 일학습병행 참여기업 7.6천개소 학습근로자 4.1만명으로 나타났다.

한편, 정부지원 훈련을 실시하는 훈련기관의 수는 총 7,313개(2018년 기준)이다. 이 중 민간훈련기관은 사업주, 사업주단체 등의 시설 3,450개, 학원 1,602개, 지정직업훈련시설 748개 등 총 7,228개이다. 공공훈련기관은 폴리텍 37개(캠퍼스 34개, 융합기술교육원 1개 등), 한국기술교육대, 타부처·지자체 훈련기관 42개 등 총 85개이다.

## 제2절 재정투자의 성과와 한계

### 1. 직접일자리 부문

직접일자리는 지원 인원이 '16년과 '17년에 각각 669천명과 743천명으로 노동시장의 직접 고용효과를 창출했다. 직접일자리는 매년 1~2월에 참여자 모집 기간을 거쳐 3월부터 본격적으로 참여하며, 국가가 고용주로 하는 공공부문 취업자로 분류된다. 직접일자리 월별 참여인원을 연인원(Man-Year)으로 환산하면, 전체 취업자의 1.8%를 차지한다.

〈표 1-5〉 2016년 직접일자리 참여자와 15~64세 취업자 월별 추이

(단위: 천명, %)

	직접일자리 참여자	취업자	참여자 비중
1월	136	24,003	0.57
2월	165	23,937	0.69
3월	492	23,991	2.05
4월	505	24,215	2.08
5월	511	24,431	2.09
6월	515	24,505	2.10
7월	520	24,565	2.12
8월	523	24,478	2.14
9월	498	24,475	2.03
10월	506	24,516	2.06
11월	506	24,566	2.06
12월	418	24,417	1.71
연간 참여자	441	24,342	1.81

직접일자리사업의 지원 인원이 '16년과 '17년에 각각 669천명과 743천명으로 노동시장에서 직접적인 일자리 창출 효과를 내고 있다. 직접일자리는 매년 1~2월에 참여자 모집 기간을 거쳐 3월부터 본격적으로 참여하며, 국가가 고용주로 하는 공공부문 취업자로 분류된다. <표 1-5>에서 2016년 직접일자리사업 참여자의 월별 추이를 살펴보면, 1월과 2월에 각각 136천명과 165천명이다. 직접일자리사업이 본격적으로 추진되는 3월과 4월에는 492천명과 505천명으로 2016년 3월과 4월 전체 취업자의 2.05%와 2.08%를 차지한다. 이와 같은 추세는 직접일자리사업 참여 기간이 종료되는 12월까지 계속된다. 결론적으로 직접일자리 월별 참여인원을 연인원(Man-Year)으로 환산하면, 2016년 현재 전체 취업자의 1.8%를 차지한다. 생산가능인구 대비 취업자로 산정되는 고용률(employment rate)에서 2%p를 차지한다.

직접일자리사업은 취업취약계층의 소득보전과 고용기회를 동시에 제공하는 사회통합 목적을 갖고 있다. 때문에 직접일자리사업 참여자 가운데 취업취약계층 또는 저소득계층 비중은 노동시장 효과와 구분되는 정책성과라고 볼 수 있다. 마지막으로 직접일자리사업도 적극적 노동시장정책으로 노동시장으로의 진입과 함께 민간부문 노동시장으로의 이전 (transfer)을 촉진하는 디딤돌로서 작용한다고 봐야 한다. 그럼에도 불구하고 직접일자리사업 참여 종료 이후 민간부문 노동시장으로 이전 수준 또는 비율(취업률)은 여전히 낮은 상태에 머물고 있다.

사회서비스형 일자리사업은 민간공급이 부족한 사회서비스를 정부가 제공하는 과정에서 일자리가 창출되는 사업으로 보훈처, 복지부, 여가부 등이 주로 담당하고 있다. 2017년 현재 사회서비스 직접일자리사업 참여자는 전체 직접일자리사업 참여자의 11%에 달하는 81천명이다. 고용노동부와 한국고용정보원이 운영하는 일모아시스템 참여자 정보를 고용보험DB를 연결하여 확보하여 추출한 원시자료를 활용하였다. 사회서비스형 직접일자리사업에서 남성과 여성이 각각 6천명과 75천명으로 7.0%와 93.0%를 차지한다. 사회서비스형 일자리사업은 대표적 여성 일자리사업으로 분류된다. 사회서비스형 직접일자리사업 세부 유형 중 장애인활동지원의 참여자가 24천명으로 가장 많고, 그다음이 지역자율형사회서비스투자사업 18천명, 노인돌봄서비스지자체보조 13천명 순서이다.

〈표 1-6〉 바우처형 직접일자리사업 지원 현황

(단위: 억원, 명)

사업	부처	회계	'17년		'18년		'19년	
			예산	인원	예산	인원	예산	인원
노인돌봄서비스 (노인돌봄종합서비스)	복지	일반	855	210,682	939	26,141	1,056	26,664
장애아동가족지원 (발달재활서비스)	복지	일반	652	4,640	763	5,431	830	5,886
장애인활동지원	복지	일반	5,461	56,522	6,907	61,717	10,035	70,435
지역자율형 사회서비스투자	복지	균특	2,213	36,826	2,361	31,792	2,768	44,297
아이돌봄지원	여가	일반	868	20,000	1,084	23,000	2,246	30,000

직접일자리에 포함된 ‘사회복지 바우처’는 상시적 일자리로서 직접일자리 사업에 해당한다고 단정하기 어려운 측면이 존재한다. 특히 최근 바우처형 직접일자리사업 예산 규모가 급격하고 증가하고<sup>3)</sup>, 참여자의 일자리 성격을 체계적으로 진단하여 일자리사업에서 제

외해야 한다. 바우처형 직접일자리를 한시적·경과적 일자리로 규정할 수 있는지에 대한 정책 판단이 필요하다. 이와 함께 사회복지서비스 종사자의 처우 개선 등을 통해 서비스의 질을 제고하여 국민적 공감대를 확보하는 것도 중요하다.

## 2. 청년일자리 부문

청년일자리사업의 재정투자 확대는 고용률, 경제활동참가율 등 주요 고용지표에 있어 소기<sup>4)</sup>의 성과를 보이고 있다고 평가할 만하다. 중점 청년일자리정책인 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제 등 고용장려금의 비중 확대로, 청년층의 정책 인지도 및 체감도 역시 크게 개선된 것으로 보인다.

반면, 고용보조지표를 포함한 청년 실업률<sup>5)</sup>이 개선되지 못하고 있고, 시간관련추가취업자<sup>6)</sup>, 구직단념자, 청년니트 등 청년취약계층의 증가추세는 경각심을 유지하며 지켜볼 필요가 있다. 앞으로의 재정운용 방향은 청년일자리 양적 확충 기조를 병행하되, 노동시장 미스매치의 근원적 요인인 청년 일자리의 질적 개선과 전달체계 확충을 위한 적극적 재정투자 노력이 뒷받침될 필요가 있다.

## 3. 고용서비스 부문

취업성공패키지 사업은 사업 참여자 수와 지원예산의 규모가 2009년 이후 빠르게 증가하며 우리나라의 대표적인 종합 취업 지원서비스로 자리잡게 되었다. 2009년 대비 2018년 기준으로 목표 참여자는 31배가 증가했고 예산도 48배 증가하였다. 고용의 양적 측면에서도 취업성공패키지 프로그램 종료자(중단자 포함)를 대상으로 취업 성과를 분석한 결과, 취업률 등의 지표에서 양호한 성과 및 지속적인 개선양상을 보였다. 특히 150만원 이상 일자리 취업자 비율도 매년 증가하고 있어서 질적 성과가 높아지고는 있지만, II 유형(청년), I 유형(저소득층), II 유형(중장년) 순으로 나타나고 있다.

3) '18년 재정지원 일자리사업 예산은 '18년 12.6%인 데 반해 바우처형 직접일자리는 20% 증대하였다. '19년에는 일자리사업 전체는 19.2% 증가한 데 반해 바우처형 직접일자리는 40.5% 증가하였다.

4) 청년고용률(% , '15→'18년): 41.2 → 42.7, 청년층 경제활동참가율(% , '15→'18년): 45.3 → 47.1

5) 청년실업률(% , '15→'18년): 9.1 → 9.5, 체감실업률(% , '15→'18년): 21.9 → 22.8

6) 시간관련추가취업자(천명, '15→'18년): 67 → 86

〈표 1-7〉 취업성공패키지 유형별 참여자 수

(단위: 명, %)

연도	사업유형	참여자 수	취창업자 수	종료자 중 고용보험 가입취업률	취업자 중 고용보험 가입률	150만원 이상 일자리 취업자	150만원 이상 일자리 취업자 비율
2014년	합계	193,745	116,259	48.0	80.0	36,202	38.9
	I 유형	106,986	61,966	46.7	80.6	17,212	34.4
	II(청년)	68,262	43,428	51.1	80.4	16,303	46.7
	II(중장년)	18,497	10,865	43.9	74.7	2,687	33.1
2015년	합계	295,402	188,321	54.6	85.7	79,716	49.4
	I 유형	137,331	78,959	46.5	80.9	27,817	43.5
	II(청년)	133,472	93,865	63.2	89.9	46,501	55.1
	II(중장년)	24,599	15,497	53.3	84.6	5,398	41.2
2016년	합계	366,158	242,391	57.8	87.3	125,315	59.2
	I 유형	145,369	85,790	48.6	82.2	37,382	53.0
	II(청년)	192,727	138,070	64.9	90.6	79,773	63.8
	II(중장년)	28,062	18,531	56.9	86.1	8,160	51.1
2017년	합계	352,132	223,586	54.9	86.0	146,752	76.3
	I 유형	129,882	71,624	45.2	81.3	40,683	69.9
	II(청년)	198,696	137,477	61.7	88.8	98,707	80.9
	II(중장년)	23,554	14,485	51.8	83.8	7,362	60.7
2018년	합계	308,228	97,196	60.8	84.9	72,605	88.0
	I 유형	104,206	24,977	46.9	77.1	15,893	82.5
	II(청년)	187,030	67,024	68.0	88.4	54,033	91.2
	II(중장년)	16,992	5,195	53.5	76.8	2,679	67.2

#### 4. 직업훈련 부문

실업자훈련 참여자의 취업률은 일반계좌제훈련 50.6%, 국가기간·전략산업직종훈련 64.8%, 폴리텍의 학위과정 79.7%와 기능사과정 71%로 나타났다. 훈련분야의 경우 일반계좌제훈련은 사무·조리·돌봄 분야에 42.2%, 국가기간·전략산업직종훈련은 소프트웨어·디자인·방송통신 분야에 39.3%가 참여하는 등 쏠림 현상이 지속되고 있다.

재직자훈련의 참여자 특징을 보면, 전체 참여 대비 300인 미만 기업 근로자 17.1%, 남성 60.33%, 20~40대 81.56% 등으로 나타난다. 훈련분야를 보면, 사업주훈련(환급과정+컨소시엄+

일학습병행)은 경영·보건·경비 분야에 29.2%(공통법정훈련 제외), 재직자 내일배움카드는 사무·회계·조리 분야에 26.7%가 참여하는 것으로 나타나는 등 역시 쏠림 현상이 나타나고 있다.

8개 핵심 선도사업(초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트 시티, 드론, 자율차)을 포함한 신기술분야 훈련은 전체 직업훈련의 4%에 불과하다.

한편, 현재 직업훈련이 생애단계별 직무역량 습득 및 향상을 지원한다고는 하지만 고용 보험 미가입 자영업자나 특수고용 일자리 등에서는 제도적으로도 사각지대가 여전히 존재한다. 또한 산업현장에서 혁신의 주체가 되어야 하는 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 직업(장) 이동 등에 따른 전직 지원도 미흡한 편이다.

또한 현재 정부지원 직업훈련을 주로 전담하는 민간직업훈련기관의 훈련품질에도 여전히 문제점이 존재한다. 수요자(기업, 훈련참여자)가 아니라 공급자(훈련기관) 중심의 훈련시장이 형성되어 산업계 수요와의 괴리가 지속되고 있는 것이다. 현재 정부지원 훈련을 실시하는 직업훈련기관의 98.8%는 민간기관이며, 이들은 대부분 정부지원 직업훈련사업에 의존하고, 자체 경쟁력 강화를 위한 투자 확대보다는 영업활동에 치중하고 있다. 연 훈련인원이 100인 미만 훈련기관이 59.2%로 여전히 영세하며, 교·강사의 처우 및 역량 수준도 미흡하다. 물론 직업훈련 참여자의 낮은 훈련비용 자부담률로 인하여 반복참여나 훈련쇼핑 등의 일부 부작용도 나타나고 있다.

## 제2장 일자리 분야 정책환경 변화 및 전망

### 제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

#### 1. 대내외 고용환경 변화와 일자리 영향

경제성장률이 추세적으로 둔화됨에 따라 노동수요가 축소되고 있으며, 생산가능인구 감소 및 급격한 인구고령화 진행은 노동공급 측면에서도 일자리에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 실질 경제성장률은 1991~2000년에 7.0%, 2001~2010년에 4.4%, 2011~2018년에는 3.0%를 기록하며 지속적으로 감하고 있으며, 2010년 이후에는 고용탄력성마저 축소되고 있어 경제 전체의 고용창출력이 저하되고 있는 것으로 보인다. 한편, 생산가능인구(15~64세) 증가율은 2011년을 정점으로 점차 낮아져 2019년부터는 생산가능인구가 빠른 속도로 감소하기 시작함과 동시에 인구고령화가 급속히 진행됨에 따라 노동공급 축소의 우려도 제기되고 있다.

2019~23년 경제성장률 및 고용탄력성 전망치 가정을 바탕으로 취업자 증감을 전망한 결과, 2019년 및 2020년 취업자 증감은 각각 20만명 내외와 16만명 내외를 기록할 것으로 보인다. 그 이후 취업자 증감은 점차 감소하여 2023년에는 7만명 내외로 축소될 것으로 전망된다. 이러한 전망 결과는 2019~23년 경제성장률이 2.4%로 일정하게 유지되며, 인구구조가 통제된 고용탄력성이 약 2만명 정도로 유지된다는 가정에서 도출된 결과로 취업자 증감 축소의 대부분은 인구구조 변화에 기인하는 것으로 나타났다.

단기적으로 인구구조 변화에 대응하기는 어려우므로 현재의 취업자 증감 수준을 유지하거나 축소되는 속도를 완화하기 위해서는 근본적으로 노동수요 증진을 위한 경제성장률 제고 방안을 마련할 필요가 있다. 단기적으로 일자리정책 측면에서는 고용률을 높일 수 있는 여력이 있는 청년 및 여성 인력활용을 통해 고용탄력성을 높일 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 청년 및 여성 고용률 증진을 위해 직접일자리, 직업훈련 및 고용서비스 정책의 내실화가 필요할 것으로 판단된다.

## 2. 직접일자리 부문

베이비부머 세대의 본격 퇴직과 함께 노인인구가 지속적으로 증대하면서 취약계층 일자리 기회 제공이 더욱 중요하게 될 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 '18년에 비해 고용사정이 상대적으로 개선되기는 하였으나 보호무역주의가 심화되면서 세계경제의 성장이 불투명하다. 수출의존적 한국경제의 노동시장은 여전히 불안한 상태에 있기 때문에 취업취약계층의 소득보전과 일자리 기회 제공은 노동시장정책의 핵심 과제가 아닐 수 없다. 이와 같은 전망에 따라 OECD 주요 국가와 달리 직접일자리사업에 대한 정책 수요는 지속될 것으로 예상된다. 특히 노인인구의 사회안전망이 취약하기 때문에 노인일자리사업의 지속적이고 안정적인 운영은 직접일자리사업의 주요 과제가 되지 않을 수 없다.

## 3. 청년일자리 부문

청년인구(15~29세)는 감소추세에 있으나, 그 중 가장 핵심이 되는 근로연령층인 25~29세 인구는 향후 2~3년간 증가추세를 유지할 것으로 전망되며,<sup>7)</sup> 이에 따른 노동시장의 진입경쟁 심화로 청년층의 고용부담은 향후 가중될 것으로 예상된다. 더불어, 청년실업 문제의 근본 원인인 노동시장 격차심화 추세가 특단의 조치 없이는 해소되기 어려울 것으로 전망되는바, 청년층의 입직 및 이직에 있어 발생하는 미스매치 현상은 지속될 것으로 보인다. 노동시장 여건 외 저성장·저고용 기조,<sup>8)</sup> 대내외 불확실성 증대, 내수시장 위축 등 청년고용 악화기제의 상존은 청년일자리 개선전망을 더욱 어렵게 하는 요소이다.

## 4. 고용서비스 부문

중위소득 60% 이하의 가구는 실업급여 경험 비율이 급격히 감소하고 있다. 그러므로 중위소득 30~60% 이하의 생계급여와 실업급여 제도의 사각지대에 처하는 상황이 되었다. 이런 사각지대 격차를 줄이고자 국민취업지원제도가 2020년에 도입될 예정이다.

한편, 제4차 산업혁명으로 촉발된 신기술의 도입으로 노동시장과 노동구조 변화에 사회적 변화를 가져올 것이다. 특히, 이런 사회 변화는 노동시장을 유연하고 미래형 융합 교육의 필요성과 고용행태 다양화에 따른 고용안전망 강화를 유도할 것이다. 재정투자 방향도 이를 뒷받침하는 방향으로 선회해야 한다. 미래 고용서비스의 발전을 위해서는 노동자들이 직종 간 이동이 자유롭게 만들어야 한다. 또한, 고용환경 변화에 따른 노동자들의 제4차 산

7) 25~29세 장래인구추계(천명, '19 → '22년): 3,570 → 3,632

8) 경제성장률(% , '18 → '19년(전망치)): 2.7 → 2.6(한국은행)

업혁명기 사회에 적응하고 재취업이 가능한 사회적 보호망 구축으로 노동시장 안정성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 기술혁신으로 플랫폼 일자리가 증가할 것이다. 이들은 자유롭게 개인 시간을 관리하면서 일을 할 수 있다는 장점이 있지만, 한편으로는 고용보험 등 고용안전망으로부터 소외되고 노동법과 직업능력개발 정책의 사각지대에 놓일 가능성이 크다. 이런 새로운 노동 형태는 노동자로서는 기존과 같은 직업이고 기술 수준도 다르지 않지만, 오로지 계약관계가 다르고 그로 인해서 사회적 관계가 달라질 뿐이다.

## 5. 직업훈련 부문

최근 ILO(2019)는 ‘Work for a bright future’ 보고서에서 향후 인공지능, 자동화, 로봇 공학 등 기술의 발전이 새로운 일자리를 창출할 것이지만 미래의 새로운 기회가 주는 혜택을 받을 준비가 안 된 노동자들은 기술 발전으로 인해 일자리를 잃게 될 것이라고 강조하고 있다. 이러한 ILO의 예측과 더불어 앞서 정부의 계획 및 직업훈련 현황에서도 나타나는 바와 같이 산업구조의 변화, 고용형태의 다양화, 그에 따른 직무역량 변화에 따라 직업훈련에서도 신기술 분야가 확대될 필요성이 있다.

한편, 우리나라의 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율은 여전히 낮은 편이며, 소득계층별 격차가 크고, 이에 따라 중장년층의 급격한 역량 하락 현상이 나타나고 있다. 즉, 연령별 역량수준이 30대 초반까지는 OECD 평균을 상회하지만 이후 급격한 하락을 보이고 있어서 이를 보완하는 평생학습이 필요한 실정이다.

## 제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

### 1. 직접일자리 부문

직접일자리사업은 '08년 세계금융위기 이후 ‘공공근로사업’으로 크게 확대되어 현재에 이르고 있다. 고용장려금과 창업부문 일자리사업 예산이 증대되면서 직접일자리사업 재정 투자 비중이 점차 축소되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 OECD 주요 국가와 비교할 때 우리나라는 직접일자리사업 비중이 여전히 높고, 그 사업 개수도 50여개에 이르고 있다. 이와 같은 현상은 취업취약계층의 일자리사업 접근성을 오히려 저하시키고, 고용성과에 부정적으로 작용하게 된다. 직접일자리사업의 반복참여로 인한 회전문 현상이라든가 잠김 현상(lock-in effect)은 취업취약계층의 민간부문 일자리로의 이동을 강화한다는 최초 정책목적 상실하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이런 측면에서 직접일자리사업 효율화 조치는

더욱 강화되어야 할 것이다. 특히 바우처형 직접일자리사업은 정부 고유 사회서비스를 일자리사업으로 추진하고 있어 비판 여론이 적지 않다. 바우처형 직접일자리사업 관련 종사자 또한 노동시장정책으로 인식하지 못하고, 상시 직업 또는 일자리로 인식하는 것이 대부분이다. 때문에 바우처형 직접일자리사업은 일자리사업에서 제외하여 노동시장정책의 목적과 정체성을 명확하게 재정투자의 효율성을 제고하는 것이 바람직하다.

## 2. 청년일자리 부문

청년추가고용장려금과 청년내일채움공제 등 청년일자리사업의 성과가 실현되고 있는 가운데, 고용장려금을 주축으로 한 청년일자리사업의 재정투자는 지속 증액을 위한 정책근거를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 청년추가고용장려금은 목표 대비 지원대상 및 가입사업장의 평균 채용인원 증가 등의 사업성<sup>9)</sup>을 보이고 있으며, 청년내일채움공제 역시 제도의 본 취지인 취업소요 기간 및 근속유지<sup>10)</sup> 등에 있어 양호한 모습을 보이고 있다. 다만, 고용장려금의 사중손실 발생 우려가 지속되고 있고, 사업목표 및 취지에 있어 의도치 않은 부정적 과급효과가 발생할 가능성이 존재하는 만큼 사후관리 감독을 강화하여 사업 실효성을 지속적으로 제고할 필요가 있다.

## 3. 고용서비스 부문

향후 고용안전망은 실업급여와 국민취업지원제도를 중심으로 소득지원과 재취업 지원 및 국민취업지원제도 도입으로 취약계층에 대한 고용안전망 사각지대를 해소할 예정이다. 1차 안전망으로 실업급여제도를 특수고용형태 근로자와 예술인 등으로 적용을 확대할 예정이다. 2차 안전망으로는 국민취업지원제도 I 유형과 II유형을 준비 중이다. 3차 안전망으로는 재정지원 직접 일자리제도로 국민취업지원제도로 지원받지 못하는 취약계층과 조전부 수급자 등이 대상이 된다.

2022년에 완성되는 고용안전망은 국민취업지원제도의 도입을 통해 고용안전망의 사각지대를 해소하고 고용보험과 국민취업지원제도를 주축으로 중층적인 고용안전망을 구축하고자 한다. 특히 국민취업지원제도의 효과성을 높이기 위해서는 대상자에게 단순한 현금성 지원이 아닌 종합적인 고용서비스 강화의 일환이 되어야 한다. 이를 위해서는 철저한 활성화 의무에 바탕을 두고 제도가 설계되어야 한다. 고용복지플러스센터 입주기관뿐만 아니라 지

9) 기업당 평균 청년 채용인원('17 → '18): 6.8명 → 9.0명

10) 취업소요 기간: 청년공제 5.9개월, 전체평균 11.2개월, (1년 이상 근속비율) 청년공제 78.4%, 전체평균 48.6%

자체, 타 고용서비스 기관(새일센터, 대학일자리센터, 중장년 취업지원센터 등)과의 협력이 특히 중요하다. 또한, 이 사업을 시행할 인적·물적인 기반을 단순히 확장에만 중점을 두지 말고 심층 상담의 질적 개선이 매우 중요하다. 이와 더불어 대상자를 국민취업지원제도에 참여시키기 위한 홍보전략의 고민도 필요하다. 이와 더불어 국민취업지원제도 I 유형은 부조의 성격을 가지고 있어 단기적으로 취업률 하락을 가져올 수도 있으므로 수급 중 재취업을 강화하는 방안 마련이 중요하다.

#### 4. 직업훈련 부문

2017년 12월, 관계부처 합동으로 발표한 ‘혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획’에는 향후 5년간 추진될 직업능력개발 정책의 방향과 내용이 포함되어 있다. 이 기본계획의 비전은 ‘미래를 선도하는 인력양성을 통한 사람 중심 사회 구현’이며, 목표는 ‘4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발 시스템 혁신’, ‘포용과 통합을 위한 전 국민 평생 직업능력개발 활성화’로 제시되고 있다. 계획의 4대 추진과제는 4차 산업혁명 직업훈련 생태계 조성, 포용과 사회통합의 직업능력개발, 평생 직업능력개발 활성화 기반 구축, 직업능력개발 인프라·거버넌스 혁신 등으로 집약되어 있다.

〈표 2-1〉 ‘직업능력개발 혁신방안’의 세부과제

① 신기술분야 훈련기회 대폭 확대	② 국민의 생애 직업능력개발 지원
① 신기술분야인력양성훈련 확대 ② 산업의 디지털화에 따른 노동자의 적응훈련 확대 ③ 스마트공장 확산에 대응한 인력양성·직무전환 지원 ④ 기존직업훈련의 ICT접목 등 질적 향상 ⑤ 신기술분야훈련의 거버넌스구축	① ‘평생내일배움카드’ 도입 ② 재학: 일터중심 학교혁신, 미래유망분야학과 개편지원 ③ 구직: 과수요는 줄이고 필요한 훈련을 충분히 공급 ④ 재직: 중소기업재직자·자영업자의 훈련참여 촉진 ⑤ 재취업·평생학습: 인생 다모작지원, 학습지원체계구축
③ 직업능력개발 인프라 개선	
① 산업계 점점으로서 인적자원개발위원회의 역할·기능 강화 ② 국가직무능력표준(NCS)의 활용 확산을 위한 품질 제고 ③ 국가기술자격의 실무역량 중심·현장성 제고를 통한 신호 기능 강화 ④ 훈련기관·교사 역량제고, 훈련상담원 확충 등 전달체계 기능 강화	

자료: 관계부처 합동(2019). 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」.

한편, 2019년 4월에 역시 관계부처 합동으로 발표한 ‘노동시장 변화에 대응한 직업능력 개발 혁신방안’에서는 ‘폭넓은 신기술분야 훈련참여와 생애에 걸쳐 원하는 훈련기회를 제공받을 수 있는 토대 구축’을 목표로 앞서의 기본계획을 좀 더 구체화한 분야별 세부 과제들이 제시되고 있다. 혁신방안에서 제시하고 있는 분야는 크게 3가지로 첫째, 신기술 관련 새로운 일자리가 요구하는 현장 엔지니어와 융합인재를 양성하기 위해 신기술분야 훈련기회를 대폭 확대한다는 것이다. 사업의 확대, 신규 사업 도입, 제도개편 등을 통해 전체 직업훈련 중 신기술분야 훈련 비중을 확대하여 구직자의 경우 신기술 양성훈련 참여자를 2018년 4.4%에서 2022년 15%까지 늘리며, 재직자의 경우 디지털 적응훈련 참여자를 2018년 4%에서 2022년 15%까지 늘리는 것으로 계획하고 있다.

둘째, ‘재학 - 구직 - 재직 - 재취업’생애단계별 평생고용 가능성을 높이기 위한 국민의 생애 직업능력개발 지원을 통해 학습권을 보장하는 것이다. 원하는 국민은 ‘누구나’ 훈련을 받을 수 있도록 생애단계별 훈련·지원체계를 강화하고, 현행 직업훈련의 제도적 사각지대를 해소하고자 한다. 셋째, 직업훈련의 최종 수요자인 기업이 원하는 인재를 양성하고, 직업훈련의 질적 제고를 위한 직업능력개발 인프라 개선을 제시하고 있다. 구체적으로 산업계와 기업의 인력수요 반영을 위한 인프라 구축 및 훈련기관, 훈련교·강사 등 훈련의 전달체계 기능 강화를 계획하고 있다.

## 제3장

# 일자리 분야 2019~2023년 재정운용 방향

## 제1절 기본 방향

일자리사업 구조 개편을 통해 효율성이 제고되어야 한다. 다시 말해 국제적 기준에 맞지 않거나 고용행정 목적의 일자리사업은 일체 재정비가 필요하다. 일자리사업의 전달체계가 혁신적으로 개선되어야 한다. 복잡한 사업 집행체계 단순화, 일자리사업 수행기관 간 서비스 연계, 중앙-지자체 사업 연계 등 일자리 체감도 제고를 위해 개편되어야 한다. 청년 일자리사업 범위 재조정을 통해 재정지출의 선택과 집중이 필요하다. 그리고 중앙과 지방정부의 일자리사업에서 역할 분담 및 연계 조정이 필요하다. 자치단체 일자리사업 성과관리를 지원하여 중앙정부 일자리사업의 효율성뿐만 아니라 지역 맞춤형 일자리 창출에 효과적으로 대응할 필요가 있다. 이와 함께 일자리 재정지출구조의 효율화 및 합리화를 통해 노동시장 이중구조 해소에도 적극적인 재정투자가 있어야 한다. 노동시장정책 수단이 노동시장 이중구조의 차별적 고용구조 해소에 적극적으로 활용될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

일자리 재정투자는 다음과 같은 운영 방안 및 기준에 따라 추진되어야 한다. 첫째, 고용성과 연동형 일자리사업 재정비 기준 마련과 함께 예산 편성이 성과 중심으로 추진되어야 한다. 직접일자리가 민간부문으로 이동하기 위한 디딤돌 또는 한시적 일자리로서 작용하지 못하고, 하나의 직업 또는 일자리로 인식되는 잠김현상이 발생하고 있다. 바우처 관련 직접일자리 부문의 합리적 축소와 함께 사회서비스 품질 제고를 위한 종사자 처우 개선에 대한 노력도 필요하다. 한시적·단기적 직접일자리사업 예산을 고용서비스로 전환하여 재정운용의 균형성과 효율성 제고에 활용되어야 한다.

둘째, 일자리사업의 유형별·대상별 재정투자가 조정되어야 한다. 취업취약계층 지원 강화는 물론이고, 청년 일자리대책에 일자리 예산이 집중적으로 활용될 수 있도록 하여 재정투자 효율화가 필요하다. 청년일자리대책도 주기적·정기적 모니터링을 통한 유연한 재정투자가 운용되어야 한다. 향후 3~4년간 청년 실업문제가 심각할 것으로 전망되기 때문에 안정적이고 지속적인 재정투자 증대가 필요하다. 정책대상의 세부화 및 구체화가 있어야 한다. 청년, 여성 및 베이비부머 세대 일자리 창출에 기여할 수 있는 재정지출이 있어야 한다.

셋째, 고용성과 중심의 일자리사업 운영 및 평가체제가 구축되어야 한다. 일자리사업 고용성과 등급제를 도입하여 미흡 사업의 구조조정 실시, 우수 사업 예산 집중 및 확대 등이 있어야 한다. 일자리 미흡사업에 대한 구조조정을 통해 재정지출의 효율성 제고는 불가피하다. 이와 함께 일자리의 질적 제고를 위한 노동시장 이중구조 및 분절구조 해소에 재정지출의 과감한 혁신이 있어야 한다. 특히 청년 일자리대책 등 단기적 재정투자 효율화와 함께 노동시장의 고용여건 개선을 위한 중장기 재정지출이 증대되어야 한다.

## 제2절 부문별 재정투자 방향

### 1. 직접일자리 부문

첫째, 직접일자리사업은 노동시장정책의 효율성 제고 방향으로 추진되어야 한다. 일자리사업으로 관리되는 것이 부적절한 사회서비스 바우처 제공 사업 5개는 관리범위에서 제외되어야 한다.<sup>11)</sup> 다만, 노인일자리사업은 저소득 노인계층을 위한 소득보전 수단으로서 기능을 유지하는 것이 합리적이다.

둘째, 직접일자리 상시화 방지를 위한 일몰제(sun-set)가 도입되어야 한다. 고용성과가 부진한 직접일자리사업은 일몰제를 도입하고, 신규 직접일자리사업은 한시사업으로 추진 후 성과에 따라 지속 여부를 결정해야 한다. 고용성과가 부진한 사업은 기한(1~3년 내외)을 설정하고 기한 도래 시 고용성과를 체계적으로 평가하여 사업 재설계·폐지를 추진해야 한다.

셋째, 공공업무지원·인턴형 참여 시 관련 직무·훈련·직업경로 정보를 제공하고, 고용서비스 연계 여부를 성과지표에 반영하는 것도 검토되어야 한다. 직접일자리사업은 사회적·경제적 취약계층의 소득보전 등 사회통합 기능을 유지하고, 향후 한국형 실업부조 도입에 맞춰 운영되어야 할 필요가 있다.

넷째, 바우처형 직접일자리사업은 보육·요양·돌봄 서비스 등 정부 고유 상시 사회서비스 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 일자리사업으로 추진되고 있다. 따라서 직접일자리사업에서 바우처형 사회서비스 일자리사업은 제외되어야 한다. 사회서비스형 일자리사업은 정부 고유사업이어야 함에도 불구하고 일자리사업으로 추진되고 있는 현실 때문에 상대적 저임금 또는 질 낮은 일자리라는 인식이 팽배하다. 현실 세계에서 사회서비스 일자리는

11) 현재 직접일자리사업에 포함되어 있는 바우처사업은 장애인활동지원, 아이돌봄서비스 지역자율형사회서비스투자, 장애아동가족지원(발달재활서비스), 노인돌봄종합서비스('19년 1조 6,934억원, 인원 17.7만명) 등 5개이다.

‘하나의 직업이고, 상시 일자리이며, 정부가 제공하는 서비스’라는 인식을 현실화할 필요가 있다.

## 2. 청년일자리 부문

청년일자리 개선을 위한 향후 청년일자리사업의 재정운용 방향을 요약하면 다음과 같다. 향후 수년간 노동시장의 진입경쟁이 심화될 것임을 고려, 기존의 단기적 일자리 양적확충 기조를 병행하되, 청년고용의 질 개선과 생애주기별 삶의 여건 개선을 병행할 수 있는 전방위적 청년정책을 수립할 필요성이 있으며, 이를 뒷받침할 청년일자리 관련 투자 확대, 전달체계의 개선이 요구된다.

현재 청년일자리 상당 비중이 저임금·비정규직·단기일자리임을 고려할 때, 근로조건 질 개선 노력을 통한 미스매치 해소 노력 없이, 인구구조의 변화를 통한 청년일자리 사정의 자연적 개선을 기대하기는 어렵다. 따라서 향후의 중장기적 청년일자리사업 재정투자의 방향은 청년 일자리의 양적확충과 질(근로조건)의 개선을 동시에 도모할 필요가 있다. 이는 청년층의 생애주기별, 생활영역별(주거, 결혼, 출산, 육아 등) 실태 등 전반적 삶의 질 개선 노력을 포괄하는 것이다.

청년 고용장려금 사업의 경우, 지금까지의 사업성과와 더불어 사업 실효성을 추가적으로 제고하기 위한 부문별 제도보완 방안을 마련할 필요가 있다. 청년추가고용장려금과 청년내일채움공제로 대표되는 현 정부의 중점 고용장려금 사업의 경우, 가입사업장의 평균 채용인원, 근속유지 등에 있어 상당수준의 사업성과가 발현되고 있으나, 대규모 사업장을 중심으로 기업보조금이 단순 인건비 등 노동비용 절감수단으로 활용되는 사중손실의 발생 우려가 여전히 존재하며<sup>12)</sup>, 가입조건 및 사업유형 간 지원수준 격차로 인한 수혜자-비수혜자, 유형별 가입자 간 형평성 문제가 대두되는 등 사업 실효성 극대화의 저해 요인이 존재한다. 시범사업을 거쳐 업종·규모 제한을 넓히면서 정책의 인지도 및 체감도가 높아진 만큼, 기업 지원요건(업종·규모, 연구개발비 비중, 경영지표 등)을 강화하여 사업대상의 적정 규모 및 제도개선을 검토하고 기업현장의 확인절차를 강화할 필요가 있다.

중점 대규모 일자리사업 외 소액다건식 일자리사업의 경우, 일자리사업 정비를 통해 재정투자의 지출 효율성과 효과성을 제고할 필요가 있으나, 사업의 기본취지 및 시행기간을 충분히 고려하여 사업의 지속성 여부를 판단할 필요가 있다. 청년 주거비 및 교통비 지원 등의 소규모 고용보조금 사업의 경우, 제도의 본 취지가 취업률, 정규직 입사비중 등 단기적 고용성과 확보가 아닌 청년층의 안정적 일자리 안착에 그 목적을 두고 있는 만큼, 기존의

12) 고용장려금 사업의 중소·중견기업 정의가 종사자 규모가 아닌 업종별 매출액 기준임에 기인

성과지표에 따른 평가에 치중하여 청년들의 정책수요를 외면하는 상황이 발생하지 않도록 주의를 요할 필요가 있다. 사업시행 기간이 길지 않거나, 기존의 성과지표에 반영하기 어려운 소규모 일자리 사업의 경우, 사업재조정·통합에 있어 충분한 검토가 선행되어야 한다.

지금까지의 청년일자리 대책은 청년고용 문제를 단기 내에 완화하기 위한 즉시적 처방에 중점을 두고 있는 만큼, 청년고용 부진의 근본원인인 노동시장 이중구조 해소를 위한 재정투자의 확대가 필요하다. 대·중소기업, 정규·비정규직 간 임금격차 축소, 중소·중견기업의 현장 경쟁력 강화, 대·중소기업 간 상생협력 유도, 장시간 노동관행 개혁 등 다각적 노력과 함께 지역·산업 차원에서의 접근이 병행되어야 하는 만큼, 중장기적 혁신대책을 수립하되 단기대책과의 연계성을 강화하여 정책 실효성을 극대화할 필요가 있다.

### 3. 고용서비스 부문

취업성공패키지를 통합한 국민취업지원제도가 2020년부터 시행될 예정이고 '19년 현재 관계부처와의 협의로 재정투입 규모가 결정되었으므로 사업을 시작하기 전에 재정투자 방향을 논의하는 것은 시기상조이다. 국민취업지원제도는 2020년 중반에 시행될 예정이고 시행 후 대상 범위의 확대를 고려할 예정이다. 2020년 7월 시행을 전제로 I 유형은 '20년에는 반년 규모, '21년부터는 1년 규모로 확대한 후, 평가를 거쳐 '22년 중위소득 기준을 50%에서 그 이상으로 확대를 추진할 예정이다.

취업성공패키지는 고용부 2020년 국민취업지원제도 II 유형으로 통합될 예정이다. 기존 취업성공패키지는 '09년부터 중위소득 60% 이하의 저소득층과 청년 구직자를 위한 취업지원 서비스를 제공해왔다. 그러나 저소득층에 대한 취업 지원서비스 역할은 한계가 있었고 소득지원에 대한 법적 근거도 미약하여 구직활동에 대한 소득지원도 미흡했다. 기존 취업성공패키지 I 유형 중에서 중위소득 50% 이하와 청년 중에서 120% 이하의 구직촉진수당을 지급하는 국민취업지원제도 I 유형으로 편입되고 나머지 대상자는 국민취업지원제도 II 유형으로 편입되게 된다. 취업성공패키지가 국민취업지원제도로 통합됨에 따라 미래 재정투자도 사업 평가를 통해 그 범위와 규모를 정할 필요가 있다.

### 4. 직업훈련 부문

#### 가. 신기술·고속련 직업훈련 강화

현행 직업훈련은 주로 입직 단계 이전에 실시되는 실업자훈련의 일환으로 국가기간·전략산업직종훈련, 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련, 다기능기술자양성훈련, 기능사훈련과 일

학습병행제 훈련 등으로 이루어지고 있다. 이러한 직업훈련에서 향후 수요가 확대될 신기술 분야에 대한 고숙련을 강화할 수 있는 프로그램 강화 검토가 필요하다. 단, 기존의 신기술 분야 훈련의 경우 기존 실업자훈련의 행·재정적, 전달체계의 속성을 유지하고 있어, 운영 전반 측면에서 전통적이며 획일적인 훈련체계가 답습되는 경향성이 노정되고 있다. 따라서 향후에는 재정지원 및 훈련과정 운영시스템 등의 변화가 필요하다.

또한 현재는 8개 분야 요소기술 중심적인 훈련이 이루어지고 있는데, 향후에는 신기술 분야를 보다 확대하거나 신산업을 활성화시키기 위한 4차 산업혁명 요소기술 등을 융·복합적으로 학습하는 인재를 양성하는 등의 적실성 있는 교육 운영이 필요하다.

특히 노동시장 수요 변화를 적시에 파악하기 위하여 기존에 운영 중인 산업별 인적자원 개발위원회(ISC)나 지역인적자원개발위원회(RSC), 산업별 단체 등을 활용한 신기술분야 파악이 필요하다. 특히 산업별 인적자원개발위원회는 업종별로 구성되어 있는바, 각 업종별로 필요한 신기술에 대한 수요를 파악하여 정부 및 교육훈련기관 등에 제시하도록 한다면 보다 효율적인 신기술 분야의 직업훈련이 될 수 있다.

재직자훈련의 경우 산업의 디지털화에 따른 적응훈련으로서 매우 의미가 있다. 현재 중소기업 컨소시엄 공동훈련의 신기술분야 훈련 중심으로 재편, 일학습병행 훈련 프로그램에서 현장의 기술적 변화 등을 반영한 신기술분야 훈련 콘텐츠 확대, 고숙련·신기술분야 훈련 우대 지원(사업주의 재직자 대상 디지털화 적응훈련 시 훈련비 우대 지원), 산업단지 공동훈련센터의 지정 및 운영, 새로운 기초 직무역량인 ICT 활용역량의 습득 기회 확대가 예정되어 있다. 또한 직무전환 지원을 위해서 현장훈련이나 공동훈련 등의 강화가 예정되어 있으나 실제 개별 사업장 이외에 개인에 대한 지원 강화 기제는 부족한바, 개인이 스스로 형성해나갈 수 있는 커리어개발 지원이 필요하다. 이때 산업별 인적자원개발위원회가 추진하고 있는 산업별역량체계(SQF) 등을 활용한 커리어개발 지원도 검토할 만하다.

#### 나. 평생내일배움카드제 운영

내년부터 실업자 내일배움카드와 재직자 내일배움카드를 통합·개편하여 평생내일배움카드 도입이 예정되어 있다. 향후 운영될 평생내일배움카드가 훈련의 사각지대 해소나 생애 배움 지원 등의 목표를 어떻게 구현할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 정책대상이나 지원내용, 훈련비 지원(자기부담 확대)에 대한 분명한 정의가 필요하다. 전 국민을 대상으로 한 생애 배움 지원을 목표로 한다면 현재보다는 지원금액을 대폭 낮춘 평생학습계좌(ILA)로 분명히 가야 할 것이다. 특히 구직자 단계에서는 취업을 위한 노력을 부여하고, 재직자 단계에서는 추가적 커리어개발 노력이 가능하도록 상담과 정보 제공 강화가 필요하다.

한편 평생내일배움카드의 경우 유효기간이 5년이기 때문에 구직자의 경우 취업유예의 우려도 예상된다. 따라서 구직자의 경우 상담을 거쳐 5년 유효 300만~500만원의 계좌를 발급하나, 구직자 단계에서는 계좌발급 후 일정 정도 기간 내(3개월 이내 등)에 훈련에 참여하여 1~2개 과정 정도 이수한 후 취업하도록 권고하는 방안의 검토도 필요하다. 이후 재직자가 되는 경우에 한해 나머지 금액을 사용할 수 있도록 인센티브화하는 방안도 모색할 필요가 있다.

그러나 기존의 직업훈련은 개인의 평생 커리어개발과는 유리된 상태로 이루어진 경향이 강했다. 따라서 향후 빅데이터 자료를 활용한 직종별 경력경로 자료의 개발과 보급, 생애 경력설계 및 경력개발 관련 교육이나 상담 등을 토대로 한 직업훈련이 추진될 필요가 있다. 실제 개인이 직업훈련에 참여하려고 해도 충분한 정보가 없고 커리어개발에 기반하지 않을 경우에는 효과적인 성과를 거두기 어렵다. 따라서 우선적으로는 제도권 내의 지원을 받기 어려운 비정규직 근로자 및 중소기업 근로자를 중심으로 한 커리어개발 지원을 도입할 필요가 있다.

#### 다. 민간 직업훈련의 품질 강화

정부지원 직업훈련을 실시하고 있는 민간 직업훈련기관 등에 대한 인증평가와 성과관리 의 효율적이고 효과적인 방안 검토가 필요하며, 또한 실제로 직업훈련을 실시하는 훈련교·강사의 역량개발 지원 등을 위한 보수교육 등 확대 방안 검토가 필요하다.

현재 심사평가 대상은 공공을 제외한 민간영역에서 실시되고 있는 모든 훈련사업으로 훈련기관 단위로 7,000여 개소에 달한다. 향후 직업훈련의 품질 강화를 위하여 훈련기관 인증평가의 강화가 이루어져야 하며, 특히 정부가 전액 지원하는 장기간의 훈련을 실시하는 기관에 대한 인증평가가 강화될 필요가 있으며, 과정의 성과관리 또한 강화되어야 할 것이다. 다른 나라의 경우 직접적인 인증평가제도 이외에도 다른 품질관리 시스템이 상호보완적으로 이루어지고 있기 때문에 향후 우리나라 민간 교육훈련기관의 품질관리에서 인증평가의 역할은 다른 제도가 없다는 점을 고려한다면 매우 클 수밖에 없다. 따라서 인증평가 제도 이외에 보완적인 품질관리 제도의 도입을 검토하거나 아니면 인증평가 제도에서 기관의 품질관리를 기한다는 점을 확실한 목표로 제시할 필요가 있다. 또한 현재의 평가 부담 완화 및 평가 실효성 차원에서 실업자를 대상으로 한 전액지원 장기간의 훈련을 담당하는 기관 외의 재직자 등 단기간의 교육훈련을 실시하는 교육훈련기관의 경우 간략한 인증평가 시스템을 도입할 필요가 있다.

또한, 외국의 사례처럼 최소 60~70% 이상 등을 상회하는 취업률 실적이 있는 훈련기관만 정부지원 훈련이 가능하도록 하는 기준의 도입도 필요하다. 현재도 취업률에 대한 성과

평가가 이루어지고 있지만 절대적 기준이 없기 때문에 강력한 시그널로서 작용하는 데는 한계가 있다. 훈련기관의 특성화 등을 도모하고 성과의 제고를 위하여 외국의 사례처럼 최소 1년 이상의 관련 직종 분야 훈련 실적을 제시하고 인증에 통과해야만 정부지원 훈련에 참여할 수 있도록 구성할 필요가 있다. 호주, 영국, 미국 사례 등에서도 나타나듯이 무분별한 인증평가 신청을 막고 행정비용의 경감을 위하여 인증평가 비용의 훈련기관 일부 부담 부과도 검토가 필요하다.

다음은 훈련교·강사 제도의 개선이다. 직업능력개발훈련의 품질 제고를 목표로, 직업능력개발 훈련교·강사의 역량에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 실제 직업능력개발훈련의 품질 관리가 엄격하게 시행되지 못하는 가운데 훈련교·강사의 처우만 악화되어 온 상황이다. 훈련교·강사 처우 개선의 궁극적 목표가 훈련 품질 개선이라는 점을 고려하여, 훈련 품질 개선과 훈련교·강사 처우 개선의 연계성을 강화하기 위해 기관 인증평가에서 훈련교·강사의 자격증·현장경력·강의경력에 대한 평가를 강화하고 배점을 확대할 필요가 있다. 예를 들어서 장기간의 정부 전액 지원 훈련을 실시하는 기관이라면 훈련교·강사의 성과나 자격요건을 강화할 필요도 있다. 훈련교·강사에 대한 DB화 및 평가 강화가 필요한 것이다. 현재 운영 중인 HRD-Net 훈련기관 등록관리시스템에서 훈련교·강사 등록이 이루어지고 있고, 이를 바탕으로 훈련과정 심사나 훈련기관 인증평가 시에 훈련교·강사의 학력, 교육 및 현장 경력, 자격사항 등에 대한 심사와 평가는 이루어지고 있으나 훈련교·강사의 훈련성과(훈련교·강사가 담당했던 과정의 취업률 및 수료율 등)에 대한 평가는 아직 이루어지지 못하고 있다. 훈련교·강사의 훈련성과에 대한 정보를 현재 훈련기관 등록관리시스템에 DB화 하여 능력과 자질이 우수한 훈련교·강사 풀을 공유할 수 있도록 지원해야 할 필요가 있다.

## 제 2 부

# 일자리 분야 중점 검토과제



## 제1장

# 대내외 고용환경 변화와 일자리 영향

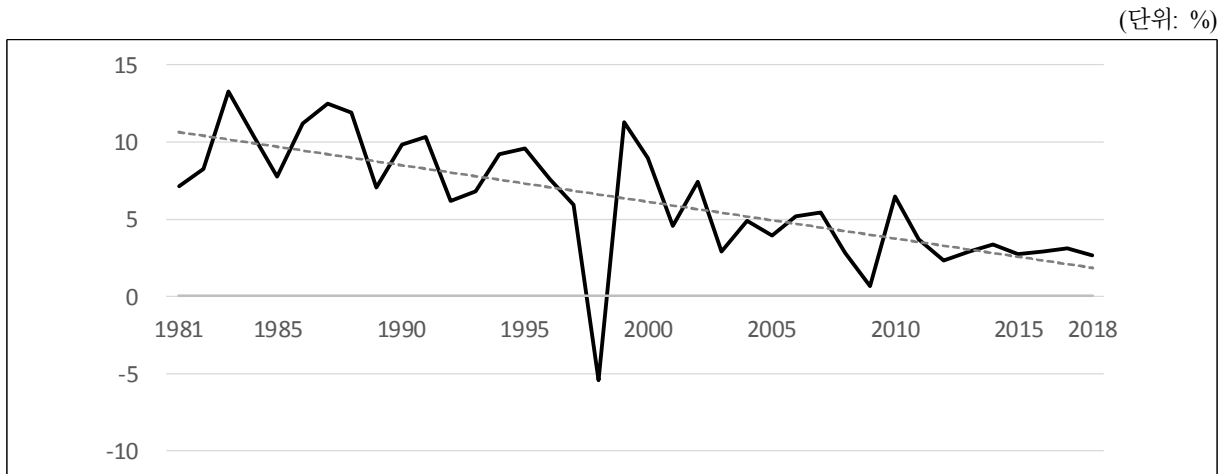
## 제1절 대내외 고용환경의 변화

### 1. 노동수요에 영향을 미치는 요인: 경제성장률 둔화

#### 가. 경제성장률 추이

최근 경제성장률이 둔화됨에 따라 경제 전체의 노동수요가 감소하여 취업자 증감이 축소되고 있을 가능성이 높으며, 향후 과거처럼 높은 경제성장률을 달성하기 어려운 대내외 경제 현실을 고려하면 노동수요 감소에 따른 고용 위축이 점차 심화될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

[그림 1-1] 실질 국내총생산(GDP) 증가율



자료: 한국은행, 「국민계정」, 1981~2018.

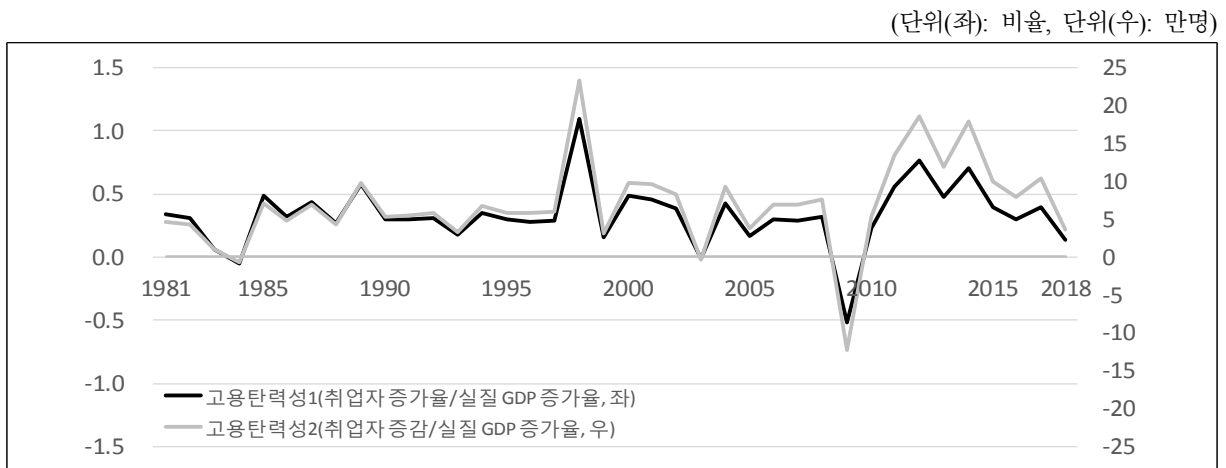
[그림 1-1]은 1980년 이후 실질 국내총생산(GDP)으로 측정된 우리나라의 실질 경제성장률을 나타낸다. 연평균으로 계산하였을 때 실질 경제성장률은 1981~1990년에는 9.9%, 1991~2000년에는 7.0%, 2001~2010년에는 4.4%, 2011~2018년에는 3.0%로 나타나 추세적으로 감소하고 있음을 명확히 알 수 있다. 권규호(2019)에 따르면, 경제성장률 둔화 추세는 주

로 총요소생산성의 증가세가 둔화됨에 따라 발생하는 것으로 확인되었으며. 총요소생산성 추이에 대한 가정에 따라 2020년대 경제성장률은 연평균 1.7~2.4%를 기록할 것으로 전망하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 판단할 때 성장률 둔화가 총요소생산성이라는 구조적인 요인에서 기인하고 있으므로 향후 경제성장률이 2000년대 수준으로 반등할 가능성은 낮은 것으로 판단된다.

### 나. 경제성장률과 취업자 증가율 간 관계: 고용탄력성

경제성장률 둔화는 경제의 총노동수요를 감소시켜 취업자 증가율(또는 증감)을 축소시킬 것으로 예상할 수 있다. 이러한 효과를 보다 구체적으로 파악하기 고용탄력성 추이를 계산하였다. 고용탄력성은 경제성장률이 1%p 변할 때 취업자 증가율(또는 증감)이 얼마나 변하는지를 나타내는 지표이다.<sup>1)</sup>

[그림 1-2] 고용탄력성 추이



주: 고용탄력성1은 “취업자 증가율(%)/실질 GDP 증가율(%)”, 고용탄력성2는 “취업자 증감(만명)/실질 GDP 증가율(%)”을 의미함.

자료: 한국은행, 「국민계정」, 1981~2018.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 1981~2018.

[그림 1-2]는 1981~2018년의 고용탄력성을 보여준다. 고용탄력성1은 취업자 증가율(%)을 실질 GDP 증가율(%)로 나눈 값이며, 고용탄력성2는 취업자 증감(만명)을 실질 GDP 증가율(%)로 나눈 값이다. 고용탄력성1과 2는 정의가 유사하여 거의 동일한 패턴으로 움직이며, 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 직후를 제외하고는 분석기간 동안 대체로 안정적으로 유지된 것으로 보인다. 고용탄력성1의 기간 평균은 0.33이고 고용탄력성2의 기간 평균은 6.9만명으로 계산되었다.

1) 보다 엄밀한 방법으로 고용탄력성(점탄력성)의 추정이 필요하나, 본고에서는 가장 단순한 방법으로 고용탄력성을 계산하고 있으므로 해석에 유의할 필요가 있다.

<표 1-1>은 고용탄력성이 기간 평균수준을 이례적으로 벗어난 시기에 대한 고용탄력성을 보여준다. 1983~1984년에는 10% 이상의 매우 높은 성장률을 기록했음에도 불구하고 취업자 증가는 거의 없어 고용탄력성이 거의 0으로 나타났다. 그 당시 경제에 특별한 일이 없었음을 감안할 때 다소 이해하기 어려운 수치로 보인다. 1998년에 고용탄력치가 일시적으로 급격히 상승한 것은 외환위기 당시 기업도산 및 대규모 정리해고에 따른 급격한 고용감소의 특수성을 반영하고 있다. 한편, 2003년과 2009년 고용탄력치가 급격히 하락한 것은 2002년 신용카드 사태와 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 취업자 증가율 및 증감은 음수를 기록하였으나, 경제성장률은 낮지만 여전히 양수를 기록하여 나타난 현상으로 보인다. 2012~14년 고용탄력성이 매우 높았던 것은 조선업 해양플랜트 인원 확충과 정부 직접일자리 증가 등 당시 생산과 무관하게 고용이 늘었던 점이 반영된 것으로 추측된다. 마지막으로 2018년에도 상대적으로 고용탄력성이 낮게 나타났다. 이는 2012~14년 기간의 과잉 노동수요가 조정되는 과정일 수도 있고, 경기침체 또는 다른 제도적 요인의 영향일 수도 있으나 명확한 원인을 파악하기에는 아직 이른 시기라고 판단된다. 다만, 경제성장률이 둔화됨과 동시에 고용탄력성도 낮아지는 현재의 상황은 취업자 증감 측면에서 우려가 되는 부분이다.

<표 1-1> 주요 시점에 대한 고용탄력성

연도	고용탄력성1	고용탄력성2	경제성장률(%)	취업자 증가율(%)	취업자 증감(만명)
1981~2018	0.33	6.9	6.26	1.80	34.6
1983~1984	0.01	0.1	11.84	0.18	2.5
1998	1.10	23.3	-5.47	-6.01	-127.6
2003	-0.02	-0.3	2.93	-0.04	-1.0
2009	-0.52	-12.3	0.71	-0.37	-8.7
2012~2014	0.65	16.2	2.84	1.83	45.7
2018	0.14	3.6	2.67	0.36	9.7

주: 고용탄력성1은 “취업자 증가율(%) / 실질 GDP 증가율(%)”, 고용탄력성2는 “취업자 증감(만명) / 실질 GDP 증가율(%)”을 의미함.

자료: 한국은행, 「국민계정」, 1981~2018.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 1981~2018.

## 2. 노동공급에 영향을 미치는 요인: 인구구조 변화

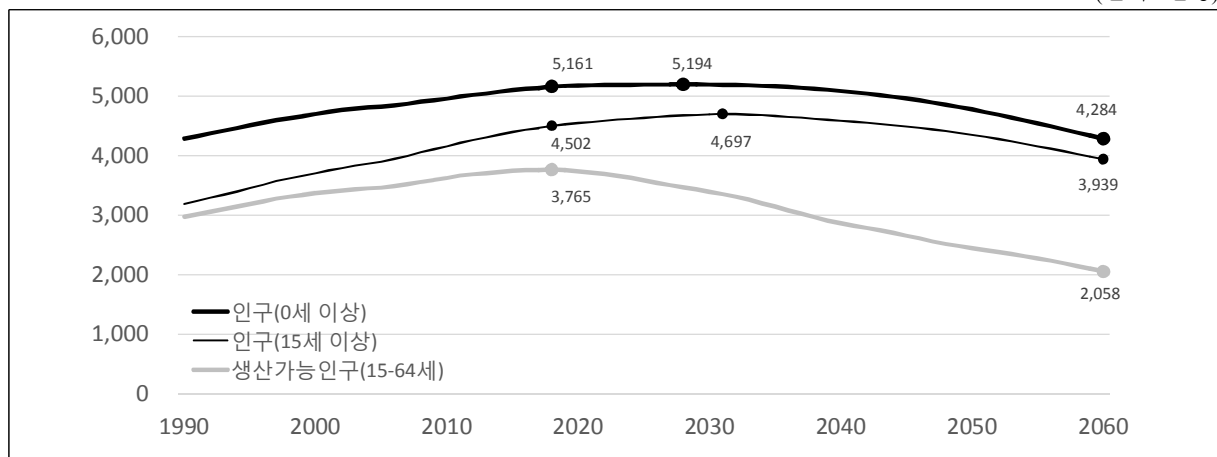
2019년 3월 통계청에서 수정 발표한 「장래인구특별추계(2017~2067년)」에 따르면, 생산가능인구(15~64세) 증가율은 2011년(1.2%)을 정점으로 점차 낮아져 2019년에는 음(-)의 증가율(-0.1%)로 전환되며, 그 이후 빠른 속도로 감소하는 것으로 추정되었다. 생산가능인구가 빠르게 감소하는 경우 중장기적으로 노동공급 감소로 인하여 취업자 증감이 크게 둔화될 가능성이 높으며, 이는 향후 우리 경제의 양적 성장을 제한하는 요인으로 작용할 것이다.

### 가. 인구 증가세 둔화

[그림 1-3]과 [그림 1-4]는 2060년까지의 인구 및 인구증가율을 보여준다. 2018년 현재 5,161만명인 우리나라의 0세 이상 총인구는 2028년(5,194만명)에 점점에 이른 후 점차 감소하여 2060년에는 4,284만명으로 축소될 것으로 예상된다. 총인구의 증가율은 2018년 0.5%에서 지속적으로 줄어들어 2060년에는 -1.2%에 이를 것으로 추정된다. 한편, 통계청 「경제활동인구조사」의 모집단과 비교 가능한 15세 이상 인구는 2018년 4,502만명에서 2031년 4,697만명까지 증가한 뒤 이후 점차 감소하여 2060년에는 3,939만명으로 줄어들 것으로 예상된다. 15세 이상 인구의 증가율은 2018년 0.9%에서 꾸준히 줄어들어 2060년에는 -1.1%에 이를 것으로 나타났다.

[그림 1-3] 「장래인구특별추계(2017~2067년)」인구(중위 기준)

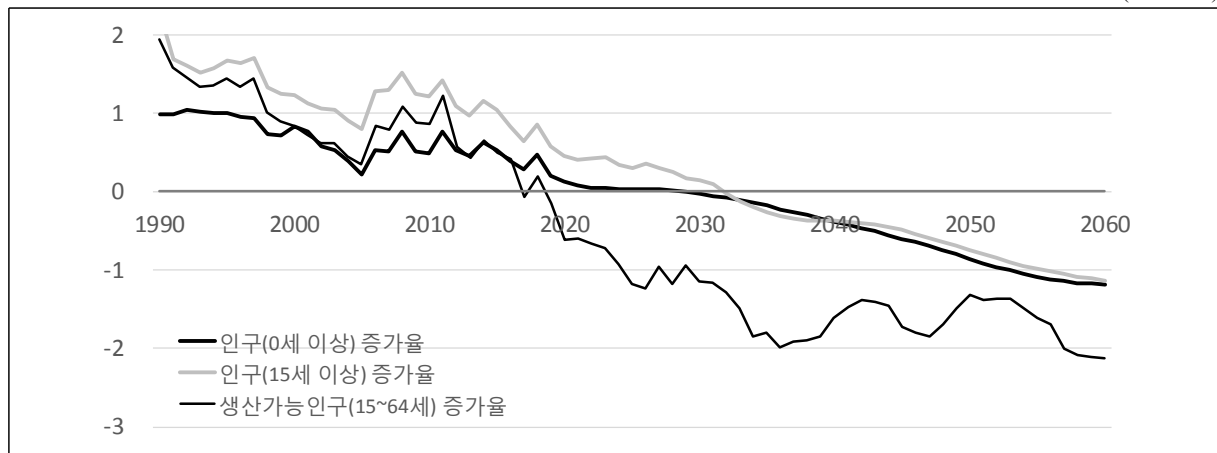
(단위: 만명)



자료: 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067년)」, 2019.

[그림 1-4] 「장래인구특별추계(2017~2067년)」인구 증가율(중위 기준)

(단위: %)



자료: 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067년)」, 2019.

### 나. 생산가능인구의 급격한 감소

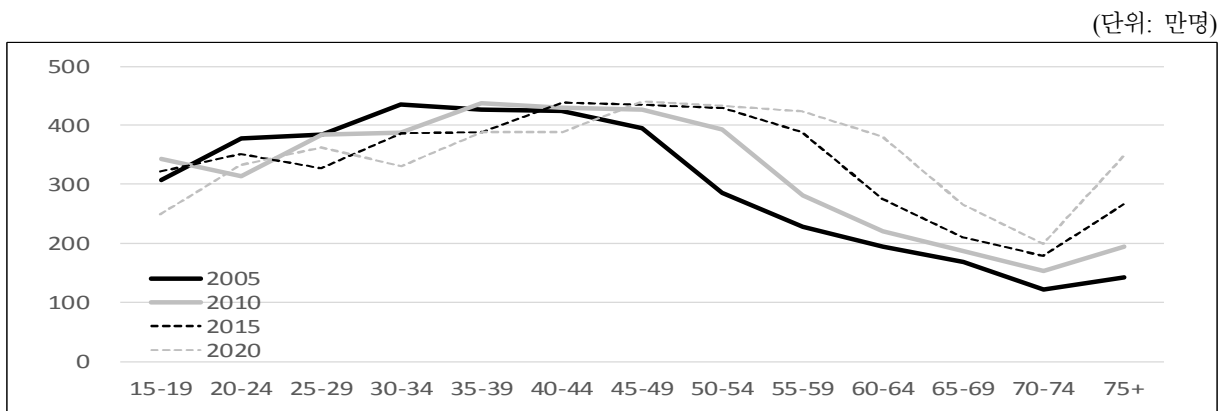
경제 내의 실질적인 노동공급 여력을 나타내는 15~64세의 생산가능인구는 2018년(3,765만명)부터 줄어들기 시작하여 2060년까지 연평균 -1.4%의 속도로 매우 빠르게 줄어들 것으로 예상된다. 그 결과 2060년 생산가능인구는 2,058만명으로 줄어들어 2018년 대비 약 54.7%정도 수준까지 감소하는 것으로 추정되었다. [그림 1-4]에서 확인할 수 있듯이 0세 이상 또는 15세 이상 인구 증가율에 비교하여 생산가능인구의 증가율이 2019년 이후로 급격히 축소되는 것으로 나타났다.

### 다. 급격한 인구고령화 진행

우리나라에서는 생산가능인구 감소가 빠르게 진행되면서 동시에 인구비중의 변화, 특히 인구고령화도 빠르게 진행되고 있어 노동공급 축소의 실질적 효과가 더 크게 나타날 가능성이 높다. 일반적으로 30~40대의 경제활동참가율 및 고용률이 가장 높다는 점에서 50세 인구의 급격한 증가는 경제 전체의 노동공급 여력의 감소로 나타날 것이다. 과거에 비해 상당히 높은 교육수준과 지속적인 고령층 근로자의 건강상태 개선은 인구고령화의 노동공급 감소효과를 일부 감소 또는 지연시킬 것으로 예상되지만, 현재 한국의 인구고령화 속도를 고려하면 이러한 상쇄효과는 크지 않을 것으로 판단된다.

[그림 1-5]는 2005년부터 2015년까지 인구의 연령분포의 추이를 보여준다. 지난 십여 년 동안 45세 미만 인구는 지속적으로 감소하는 반면 45세 이상 인구는 빠른 속도로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 2) 45~49세를 정점으로 역U자 형태를 띠는 연령대별 고용률을 고려하면, 현재의 인구고령화 양상은 점점 더 취업자 증감을 축소시키는 방향으로 작용할 것으로 예측 가능하다.

[그림 1-5] 인구의 연령분포: 2005년, 2010년, 2015년, 2020년



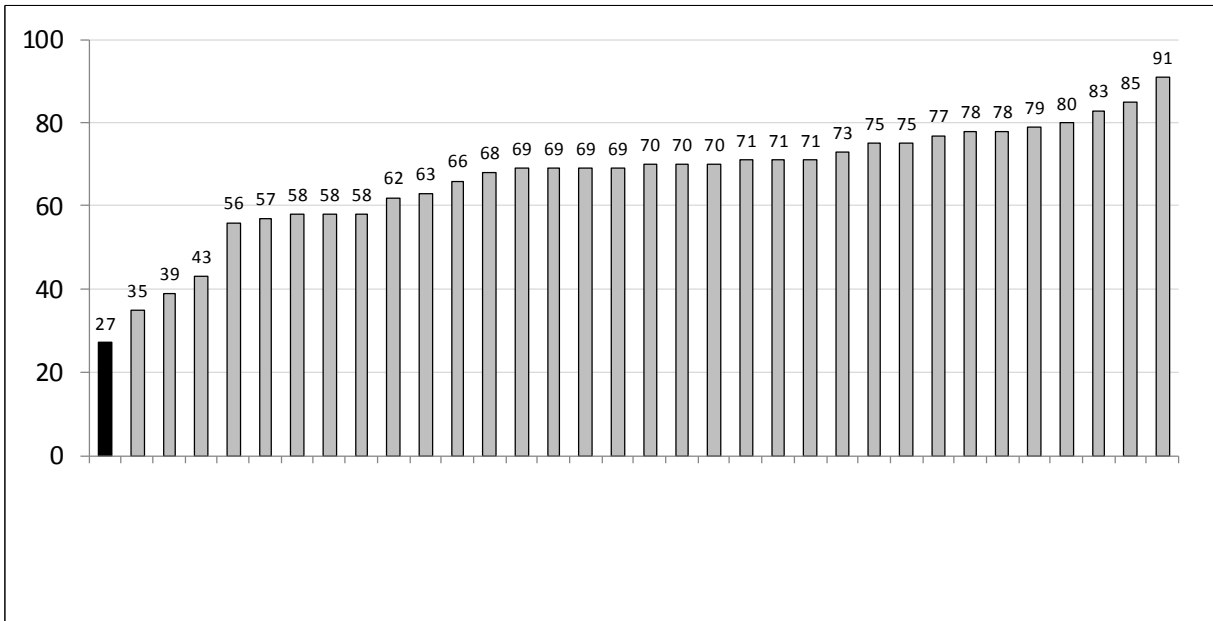
자료: 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067년)」, 2019.

2) 75세 미만에는 대해서는 5세 단위로 연령을 구분하고, 75세 이상은 하나의 집단으로 구분하였으므로 [그림 1-5] 해석에 유의할 필요가 있다.

[그림 1-6]은 고령화사회에서 초고령사회에 도달하는 기간(년)으로 정의한 고령화 속도에 대한 국제비교이다. 고령화사회는 전체 인구 중 65세 인구비중이 7% 이상인 경우를 의미하며, 고령사회 및 초고령사회는 65세 인구비중이 전체 인구의 14%, 20% 이상인 경우를 의미한다. [그림 1-6]에 따르면 우리나라의 인구고령화 속도는 세계에서 전례 없이 가장 빠른 속도로 진행되고 있다. 우리나라는 이미 1998년과 2017년에 고령화사회와 고령사회에 진입하였으며, 2025년에는 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 경우에는 고령화사회에서 초고령사회에 도달하는 기간은 27년으로 계산된다. 고령화속도가 매우 빠르다고 알려진 일본보다도 훨씬 더 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있음을 고려할 때, 향후 취업자 증감에 인구고령화의 효과가 점차 더 중요해 질 것으로 예상된다.

[그림 1-6] 인구 고령화 진행속도 국제비교: 고령화사회에서 초고령사회까지 걸리는 시간

(단위: 년)



주: 권규호 외(2016)의 [그림 3-3]을 저자가 재구성하였으며, 한국 자료는 통계청의 「장래인구특별추계(2017~2067년)」을 사용하여 계산함.

자료: OECD, OECD Statistics, 2016; 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 2019.

이상에서 살펴본 바와 같이 인구증가율 둔화, 생산가능인구의 감소 및 급격한 고령화의 진행은 노동공급을 빠른 속도로 축소시켜 중장기적으로 취업자 증감 및 고용률을 지속적으로 감소시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 이러한 급격한 인구구조의 변화는 주로 낮은 출산율에 기인한다. 「장래인구특별추계(2017~2067년)」에 따르면, 0세 인구는 2018년 34.6만명이며 2040년 이후부터는 20만명대로 축소될 것으로 나타났다.

정부는 출산율을 높이기 위한 다양한 정책적 노력을 기울이고 있으나, 현실적으로 다양한 사회경제적 요인을 반영하여 서서히 움직이는 출산율을 높이는 쉽지 않으며 단기적으로

는 더욱 어려운 문제이다. 출산율 제고를 위한 정책을 지속함에 따라 장기적으로는 인구증가율이 현재 추계된 것보다 소폭 개선될 수 있지만, 전반적인 노동공급 감소 추세를 반전시키기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 향후 예상되는 인구증가율 둔화, 생산가능인구의 감소, 급격한 인구고령화의 진행은 큰 폭의 노동공급 축소로 나타날 가능성이 높기 때문에 출산율 제고와 더불어 청년 및 여성의 경제활동참가 확대, 교육 및 직업훈련 등 기존 노동력의 노동생산성 제고 방안, 실업문제 완화 방안 등에 대해 심도 있는 논의가 필요한 시점이다.

## 제2절 취업자 증감 추이 분석: 2004~18년

### 1. 분석 방법론<sup>3)</sup>

#### 가. 취업자 증감 분해방법의 개요

인구구조가 급격하게 변화하고 있는 한국의 현실을 반영하여, 취업자 증감의 추이를 분석 및 전망할 때 취업자 증감에 인구구조 변화가 미치는 영향을 명시적으로 고려할 필요가 있다. 인구구조 변화는 인구수 변화와 성·연령대별 인구비중의 변화로 구분된다. 본고에서는 취업자 증감에서 인구구조 변화의 영향에 의한 부분을 추출하기 위한 하나의 방법으로 정대희·김지운(2017)의 방법론을 따라 취업자 증감을 다음과 같이 분해하여 분석한다.

$$\text{취업자 증감} = \text{① 고용률 변화} + \text{② 인구비중 변화} + \text{③ 인구수 변화}$$

매해 취업자 증감을 인구구조 변화가 통제된 고용률 변화(①)로 설명되는 부분과 인구구조 변화로 설명되는 부분(②+③)으로 분해할 수 있다. 인구구조 변화로 설명되는 부분은 다시 인구비중의 변화(②)와 인구수의 변화(③)로 분해될 수 있다. 여기서 인구수는 15세 이상 전체 인구를 의미하며, 인구비중은 성·연령대별 인구수를 15세 이상 전체 인구수로 나눈 값을 의미한다. 인구비중의 변화 부분을 통해 인구고령화 효과를 포착할 수 있다. 고용률 변화(①)로 설명되는 부분은 주로 노동수요를 반영한다고 볼 수 있으며, 인구구조 변화로 설명되는 취업자 수 증감(②+③)은 노동공급 측면에서의 변화로 볼 수 있다. 물론, 고용률 변화에는 경제활동참가 결정과 같이 경제주체들의 노동공급 결정이 일부 반영되어 있을 수 있다. 그러나 경제활동참가율이 대체로 안정적인 추세를 유지하고 있다는 점에서 고용률 변화는 주로 총수요 항목의 변동 등의 단기적인 노동수요 변화에 영향을 더 받는 것으로 간주할 수 있다.

3) 정대희·김지운(2017)의 내용을 간략히 정리하여 작성하였다.

## 나. 취업자 증감 분해방법

분석 결과의 이해를 돕기 위해 앞에서 간략히 언급한 분해방법을 보다 자세히 설명한다. 특정 시점( $t$ )에서의 취업자 수( $E_t$ )는 아래와 같이 성·연령대별 취업자 수( $E_{j,t}$ )의 합이며, 성·연령대별 취업자 수는 고용률( $er_{j,t}$ ), 인구비중( $pr_{j,t}$ ), 15세 이상 전체 인구수( $p_t$ )의 곱으로 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} E_t &= \sum_j E_{j,t} = \sum_j \frac{E_{j,t}}{p_{j,t}} \times \frac{p_{j,t}}{p_t} \times p_t \\ &= \sum_j er_{j,t} \times pr_{j,t} \times p_t \end{aligned}$$

여기서  $j$ 는 남성과 여성에 대해 5세 단위(15-19세, 20~24세, ..., 70~74세, 75세 이상)로 정의된 총 26개의 인구집단을 의미한다.  $er_{j,t}$ 은 각 인구집단별 고용률을 나타내며, 성·연령대별 취업자 수( $E_{j,t}$ )를 성·연령대별 인구수( $p_{j,t}$ )로 나눈 값을 의미한다.  $pr_{j,t}$ 은 각 인구집단별 인구비중을 의미하며, 성·연령대별 인구수( $p_{j,t}$ )를 15세 이상 전체 인구수( $p_t$ )로 나눈 값이다. 따라서 서로 다른 시점 간 취업자 수 변화는 성·연령대별 고용률, 인구비중 변화 및 15세 이상 인구수 변화로 설명할 수 있다. 보다 구체적으로 두 시점( $t > s$ ) 간 취업자 수 변화( $\Delta E_t$ )는 다음과 같이 고용률 변화(①)<sup>4</sup>, 인구비중 변화(②) 및 인구수 변화(③)로 분해된다.

$$\begin{aligned} \Delta E_t &= E_t - E_s \\ &= \sum_j er_{j,t} pr_{j,t} p_t - \sum_j er_{j,s} pr_{j,s} p_s \\ &= \sum_j \Delta er_{j,t} pr_{j,t} p_t + \sum_j er_{j,s} \Delta pr_{j,t} p_t + \sum_j er_{j,s} pr_{j,s} \Delta p_t \end{aligned}$$

(① 고용률 변화)    (② 인구비중 변화)    (③ 인구수 변화)

## 2. 취업자 증감 추이 분석

### 가. 전체 취업자 증감

[그림 1-7]은 2005년<sup>5)</sup>부터 2018년까지 연간 취업자 증감 추이의 분해 결과를 보여준다. 취업자 증감은 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년에 -8.7만명으로 크게 축소된

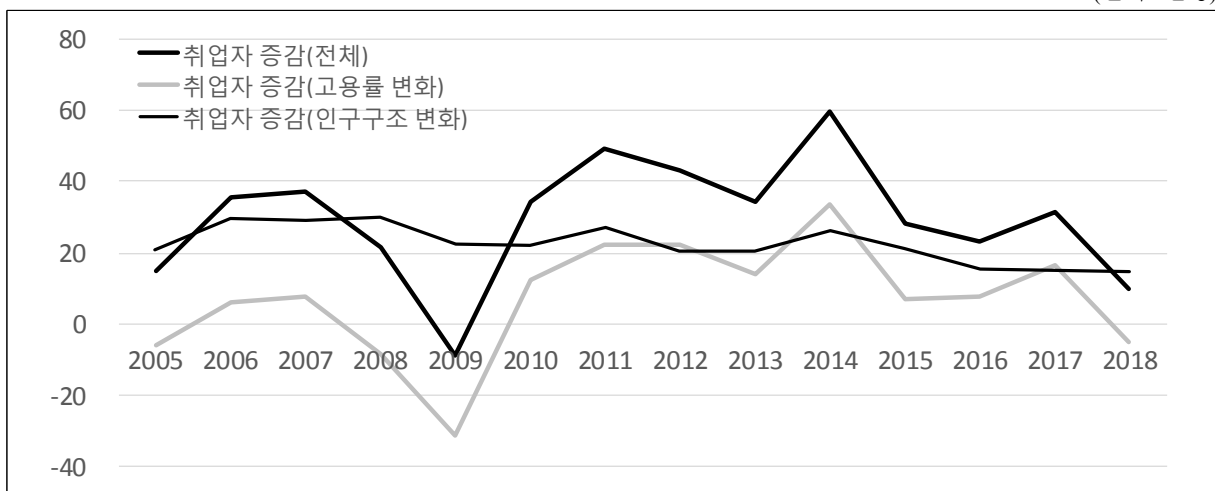
4) 여기서 고용률 변화는 인구구조(인구비중 및 인구수)의 영향이 통제된 고용률 변화를 의미한다.

5) 뒤에 논의될 산업별 분석을 위한 일관된 자료 구축이 2004년부터 가능함에 따라 2004년부터 분석을 실시하였으며, 전년도 대비 취업자 증감을 분석하기 때문에 2005년부터 분석값이 존재한다.

이후로 2011년까지 빠르게 회복되었으나, 그 이후에는 2014년을 제외하고는 추세적으로 둔화되고 있는 것으로 판단된다. 전반적인 취업자 증감의 추이는 인구구조가 통제된 고용률 변화의 추이와 대체로 유사한 패턴으로 움직이고 있다. 따라서 취업자 증감의 단기적인 변동은 주로 노동수요를 주로 반영하고 있는 성·연령대별 고용률 변화에 의해 설명되는 것으로 보인다. 인구구조 변화로 설명되는 취업자 증감은 2008년(29.8만명)을 정점으로 서서히 줄어들고 있으며, 이는 인구 및 생산가능인구 증가율 둔화의 영향이 반영된 결과로 해석된다.

[그림 1-7] 취업자 증감 추이 분해: 고용률과 인구구조 변화

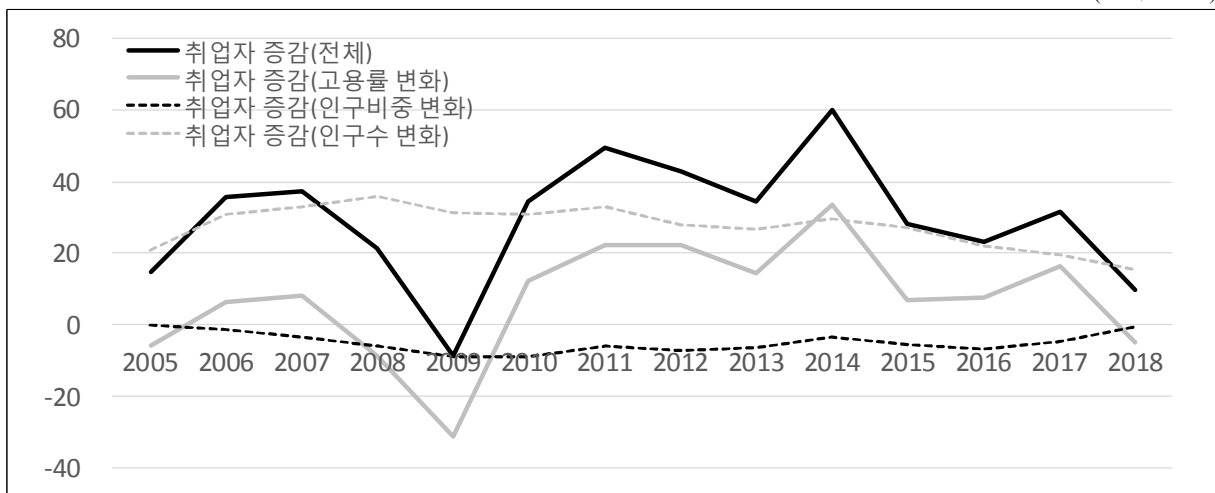
(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-8] 취업자 증감 추이 분해: 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

〈표 1-2〉 취업자 증감 추이 분해: 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명, %)

연도	취업자 증감(만명)					취업자 증감(기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2005	14.9	-5.8	20.7	-0.2	20.9	100	-39	139	-1	140
2006	35.7	6.3	29.4	-1.3	30.7	100	18	82	-4	86
2007	37.3	8.0	29.4	-3.5	32.9	100	21	79	-10	88
2008	21.4	-8.4	29.8	-6.0	35.8	100	-39	139	-28	168
2009	-8.7	-31.2	22.5	-8.9	31.4	100	358	-258	102	-360
2010	34.5	12.5	22.1	-8.7	30.8	100	36	64	-25	89
2011	49.4	22.1	27.2	-5.9	33.1	100	45	55	-12	67
2012	42.8	22.3	20.5	-7.3	27.8	100	52	48	-17	65
2013	34.5	14.2	20.3	-6.4	26.7	100	41	59	-18	77
2014	59.8	33.7	26.1	-3.3	29.4	100	56	44	-5	49
2015	28.0	6.8	21.2	-5.6	26.9	100	24	76	-20	96
2016	23.1	7.7	15.5	-6.7	22.2	100	33	67	-29	96
2017	31.6	16.4	15.2	-4.5	19.7	100	52	48	-14	62
2018	9.7	-5.0	14.8	-0.5	15.3	100	-52	152	-5	157
평균	29.6	7.1	22.5	-4.9	27.4	100	24	76	-17	93

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-8]은 인구구조 변화를 인구비중 변화와 인구수 변화로 추가로 구분한 분석결과를 보여준다. 인구비중 변화로 설명되는 부분은 인구고령화의 진행으로 인해 분석기간 내에 주로 취업자 증감에 부정적인 영향을 미쳤던 것으로 분석되었다. 한편, 인구수 변화가 취업자 증감에 미치는 영향은 인구 및 생산가능인구 증가세 둔화의 영향을 반영하여 2008년을 정점으로 서서히 감소하고 있다.

<표 1-2>는 취업자 증감 분해 결과 및 고용률, 인구비중 및 인구수 변화의 기여율을 보여준다. 2004~18년 평균 취업자 증감은 29.6만명이며, 이 중 24%(7.1만명)는 고용률의 변화, 76%(22.5만)는 인구구조 변화로 설명된다. 인구비중의 변화의 기여율은 -17%(-4.9만명), 인구수의 기여율은 93%(27.4만명)로 나타나 취업자 증감의 대부분이 인구수 증가에 의해서 설명된 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 성·연령대별 고용률의 제고 없이는 향후 급격히 줄어드는 생산가능인구 감소의 영향으로 전체 취업자 증감은 크게 둔화될 것임을 시사한다.

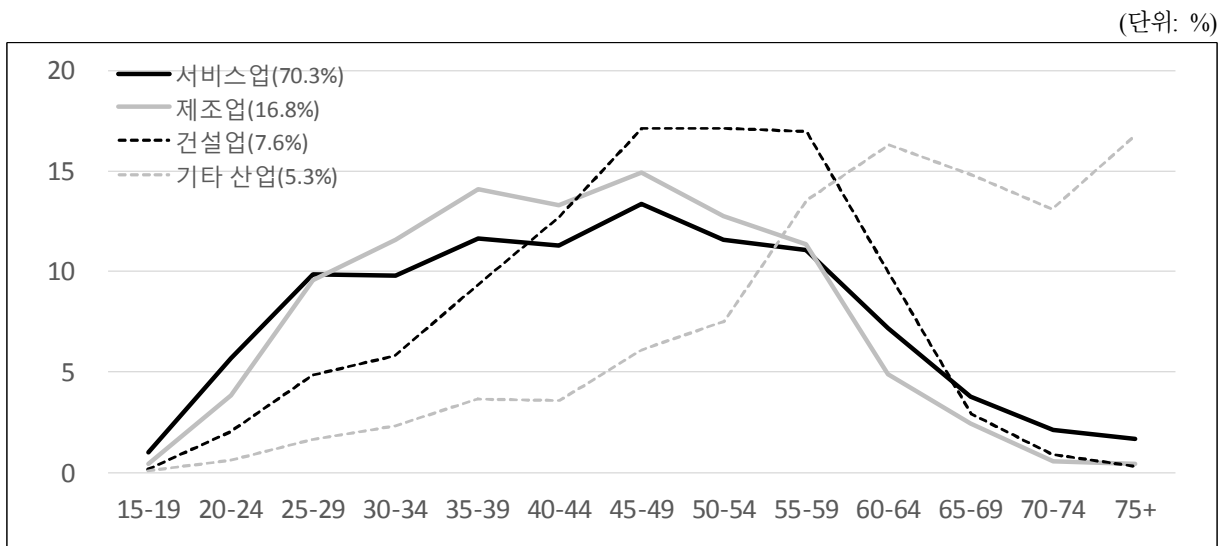
한편, [그림 1-8]과 <표 1-2>에서 2015~16년에는 인구구조 변화에 따른 취업자 증감의 축소가 비교적 빠르게 나타났으나, 2016~18년에는 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 약 15만명 정도로 거의 일정하게 나타나고 있다. 2016~18년에는 인구비중 변화(인구고령화)가

취업자 증감에 미치는 부정적 영향이 다소 완화되어 인구수 변화에 따른 취업자 증감의 축소를 일부 상쇄했기 때문이다. 이는 2016~18년에 고용률이 가장 높은 45~49세의 인구비중이 일시적으로 증가함에 따라 나타나는 현상으로 추측된다.<sup>6)</sup>

### 나. 주요 산업별 취업자 증감

산업별로 취업자의 연령분포가 다르며 경제성장 및 변동이 산업별 취업자 변화에 미치는 영향도 상이할 수 있으므로 보다 정확한 취업자 증감 분석 및 전망을 위해서는 산업별로 구분하여 분석할 필요가 있다. 본고에서는 산업을 서비스업, 제조업, 건설업, 기타 산업으로 구분하여 분석한다. 서비스업은 수도·하수·폐기물, 도매 및 소매업, 운수 및 창고업, 숙박 및 음식점업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 부동산업, 전문·과학·기술, 사업시설 관리·지원, 공공행정·국방, 교육, 보건·사회복지, 예술·여가·스포츠, 개인 서비스업, 가구 내 고용활동, 국제 및 외국기관을 포함<sup>7)</sup>하며, 기타 산업은 농업·임업·어업, 광업, 전기·가스·증기 산업을 포함한다.

[그림 1-9] 2018년 산업별 취업자 연령분포



주: 괄호 안의 수치는 2018년 기준 전체 취업자 중 각 산업 취업자의 비중을 의미함.  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-9]는 주요 산업별 취업자의 연령분포를 보여준다. 서비스업과 제조업에서는 45~49세 취업자가 다수인 반면 건설업에서는 45~59세 취업자가 다수인 것으로 나타났다.

6) 이와 관련해서는 향후 추가분석이 필요할 것으로 보이며, 2차 베이비붐 세대(1968~74년생)의 영향 때문인 것으로 추측된다.  
 7) 다시 말해, 제조업, 건설업 및 기타 산업(농업·임업·어업, 광업, 전기·가스·증기)을 제외한 모든 산업을 포함한다.

농업이 대부분을 차지하고 있는 기타 산업의 경우에는 취업자 중 다수가 55세 이상인 것으로 나타났다. 각 산업별로 취업자의 연령분포가 크게 달라 인구구조 변화가 취업자 증감에 미치는 영향이 산업별로 상이할 것이므로, 취업자 증감을 분석할 때 산업별로 구분하여 접근할 필요가 있다. 산업별 취업자의 연령분포는 주로 노동수요 측면에서의 연령분포로 볼 수 있으며, [그림 1-5]에서의 인구의 연령분포는 노동공급 측면의 연령분포로 볼 수 있다. 각 산업별로 취업자의 연령분포가 인구의 연령분포와 차이가 날수록 인구비중의 변화(인구 고령화)가 취업자 증감에 미치는 영향이 클 것으로 예상할 수 있다.

한편, <표 1-3>은 민간소비, 설비투자, 건설투자 및 순수출 등 개별 총수요 항목이 산업별 취업자 증감에 미치는 영향을 보여준다. 서비스업 취업자 증감에는 민간소비, 제조업 취업자 증감에는 설비투자와 순수출, 건설업 취업자 증감에는 설비투자가 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 민간소비가 전년동기 대비 1%p 증가할 때 해당 분기에 서비스업 취업자가 전년동기 대비 약 1.3만명 늘어나는 것으로 나타났다. 설비투자가 전년동기 대비 1%p 증가하면 해당 분기에 제조업 취업자는 약 0.3만명, 건설업 취업자는 약 0.2만명 증가하는 것으로 나타났다.

<표 1-3> 총수요 항목과 인구구조가 통제된 산업별 취업자 증감 간 관계(잠정)

(단위: 만명)

	서비스업	제조업	건설업	기타 산업
민간소비	1.317* (0.071)	-0.105 (0.780)	-0.463 (0.118)	-0.436 (0.139)
설비투자	-0.074 (0.699)	0.338*** (0.002)	0.206*** (0.007)	0.014 (0.823)
건설투자	0.292 (0.244)	-0.115 (0.372)	0.117 (0.271)	-0.062 (0.641)
순수출	-0.003 (0.703)	0.007*** (0.004)	-0.000 (0.935)	0.001 (0.788)
시차종속변수	0.749*** (0.000)	0.861*** (0.000)	0.638*** (0.000)	0.707*** (0.000)
결정계수( $R^2$ )	0.5935	0.8244	0.6141	0.5557

주: 1. \*\*\*, \*\*와 \*는 각각 1%, 5% 및 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미하며, 괄호 안은 p-value를 의미.

2. 분석기간: 2004년 1분기~2018년 4분기이며 증감 기준으로는 2005년 1분기~2018년 4분기

3. 특정 총수요 항목이 전년동기 대비 1%p 늘어날 때, 각 해당 분기의 산업별 취업자 증감의 변화분(만명)을 의미함(시차종속변수 제외).

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.

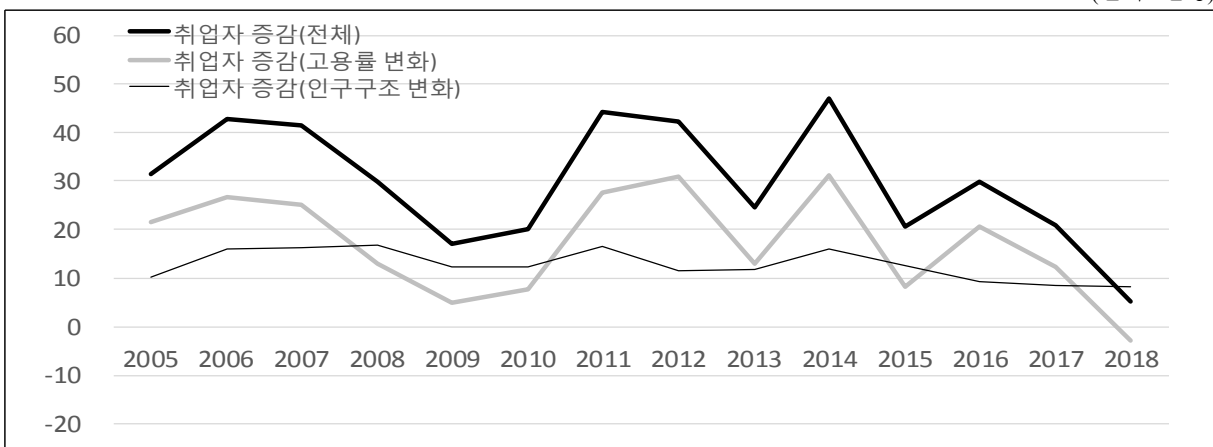
이와 같이 인구구조 변화 및 경기변동이 산업별 취업자에 미치는 영향이 서로 다르기 때문에 보다 정확한 분석을 위해서 전체 취업자를 서비스업, 제조업, 건설업, 및 기타 산업 등 4개의 주요 산업으로 구분하여 접근할 필요가 있다.

1) 서비스업

[그림 1-10]은 서비스업 취업자 증감<sup>8)</sup>에 대한 분해결과를 보여준다. 서비스업이 전체 산업의 약 70.3%를 포함하고 있기 때문에 분해결과는 대체로 전체 취업자에 대한 분해결과와 유사하다. 서비스업 취업자 증감의 추이는 인구구조가 통제된 고용률 변화의 추이와 대체로 유사한 패턴으로 움직이고 있으며, 인구구조 변화에 의해 설명되는 부분은 2008년 16.9만명을 정점으로 서서히 줄어들어 2018년에는 2008년의 절반 수준인 8.1만명을 기록하였다.

[그림 1-10] 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률과 인구구조 변화

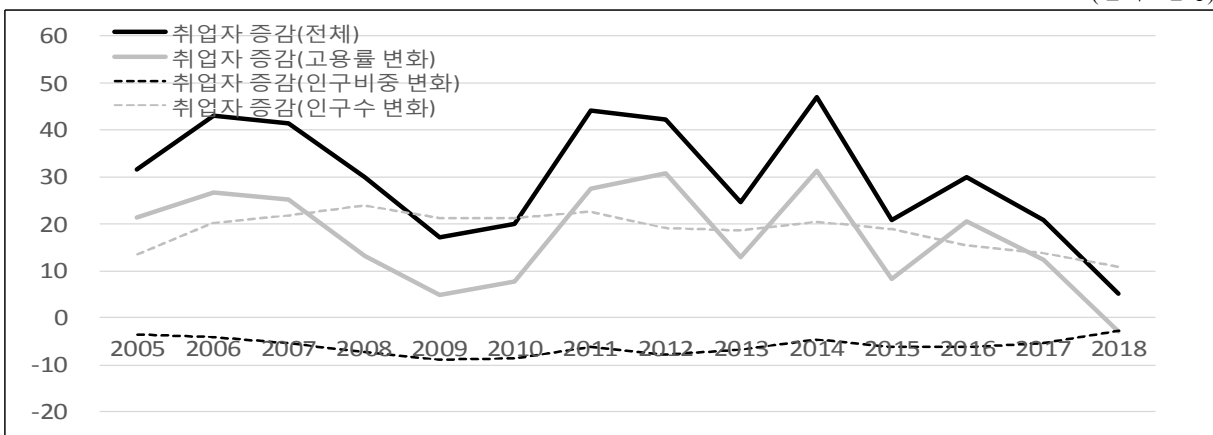
(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-11] 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

8) 서비스업은 수도·하수·폐기물(0.5%), 도매 및 소매업(13.9%), 운수 및 창고업(5.2%), 숙박 및 음식점업(8.4%), 정보통신업(3.1%), 금융 및 보험업(3.1%), 부동산업(2.0%), 전문·과학·기술(4.1%), 사업시설 관리·지원(4.9%), 공공행정·국방(4.1%), 교육(6.9%), 보건·사회복지(7.6%), 예술·여가·스포츠(1.7%), 개인 서비스업(4.6%), 가구 내 고용활동(0.2%), 국제 및 외국기관(0.0%)을 포함한다. 참고로 괄호 안의 수치는 2018년도 기준 전체 취업자 중 각 산업의 취업자 비중을 나타낸다.

[그림 1-11]은 인구구조 변화를 인구비중의 변화와 인구수 변화로 추가로 구분한 결과이다. 2005년 이후 인구비중의 변화, 즉 인구고령화는 서비스업 취업자 증감에 줄곧 부정적인 영향을 미치고 있었던 것으로 나타났다. 2004~18년 기간의 평균 서비스업 취업자 증감(29.9만명) 중 12.7만명이 인구구조 변화에 의해 설명되는 부분인데, 이는 인구수 증가(18.7만명)의 효과를 인구비중 변화(-6.0만명)가 일부 상쇄한 결과이다(<표 1-4> 참조). 다시 말해, 인구고령화가 진행되지 않고 2004년과 동일한 인구비중이 유지되었다고 하면 2004~18년 기간의 평균 서비스업 취업자 증감은 35.9만명이 되었을 것으로 추정된다. [그림 1-9]에서의 서비스업 취업자의 연령분포와 [그림 1-5]의 15세 이상의 인구의 연령분포를 비교해보면 2005년 이후부터 두 분포의 괴리가 커지는 것을 확인할 수 있다. 서비스업 취업자의 연령분포는 일종의 서비스업 노동수요의 연령분포로도 해석할 수 있는데, 노동수요의 연령분포와 노동공급의 연령분포의 괴리가 커지게 된다는 점에서 인구고령화(인구비중의 변화)가 서비스업 취업자 증감에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

<표 1-4> 취업자 증감 추이 분해(서비스업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명, %)

연도	취업자 증감(만명)					취업자 증감(기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2005	31.6	21.5	10.1	-3.5	13.5	100	68	32	-11	43
2006	42.9	26.9	16.0	-4.1	20.1	100	63	37	-10	47
2007	41.5	25.2	16.3	-5.5	21.9	100	61	39	-13	53
2008	29.9	13.0	16.9	-7.2	24.1	100	44	56	-24	80
2009	17.2	4.8	12.3	-9.0	21.3	100	28	72	-52	124
2010	20.2	7.8	12.4	-8.7	21.2	100	38	62	-43	105
2011	44.1	27.7	16.5	-6.3	22.7	100	63	37	-14	52
2012	42.4	30.9	11.5	-7.7	19.2	100	73	27	-18	45
2013	24.6	12.8	11.8	-6.8	18.5	100	52	48	-28	75
2014	47.2	31.2	15.9	-4.5	20.5	100	66	34	-10	43
2015	20.8	8.2	12.6	-6.2	18.8	100	40	60	-30	90
2016	29.9	20.6	9.3	-6.2	15.5	100	69	31	-21	52
2017	20.9	12.4	8.4	-5.4	13.8	100	60	40	-26	66
2018	5.1	-3.0	8.1	-2.7	10.8	100	-58	158	-52	210
평균	29.9	17.2	12.7	-6.0	18.7	100	57	43	-20	63

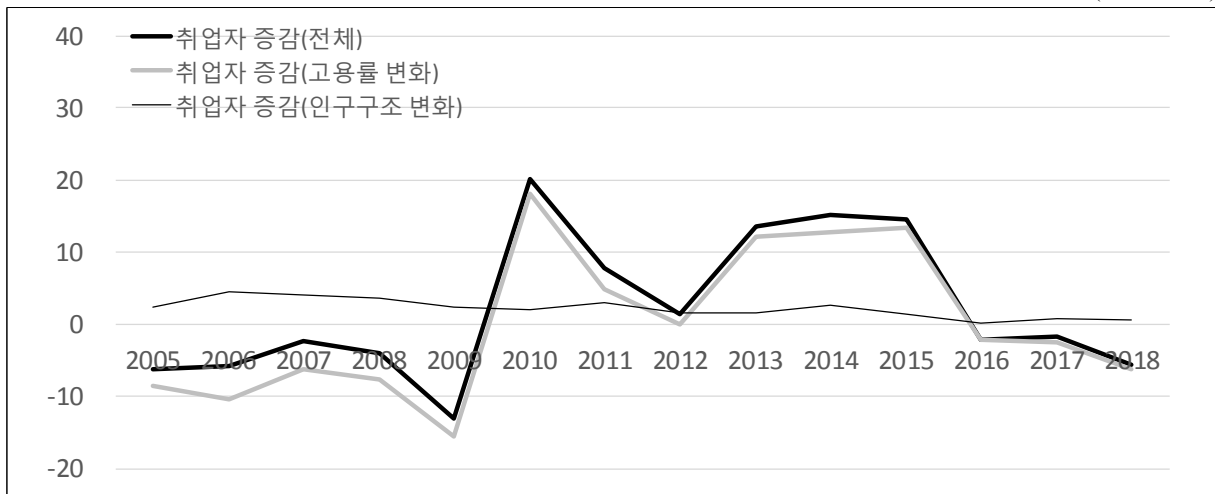
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

<표 1-4>에서 2016~18년의 경우 전체 취업자 분석결과와 유사하게 서비스업 취업자 분해결과에서도 인구비중 변화로 인한 취업자 감소 영향이 소폭 완화되어 인구수 변화에 따른 취업자 증감 둔화를 일부 상쇄한 것으로 나타났다. 2015~16년 사이에는 인구구조 변화에 따른 취업자 증감의 축소가 비교적 빠르게 나타났으나, 2016~18년에는 인구비중 변화의 부정적 영향이 다소 완화되면서 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 약 8만명 정도로 유지되고 있다. 서비스업 취업자 증감 분해결과에서 한 가지 특이한 점은 2018년 서비스업 취업자 증감이 2017년 대비 15.8만명 줄어들었고, 이 중 대부분(15.4만명)이 고용률 변화에 의해 설명된다는 점이다. 2008년 글로벌 금융위기를 포함한 전 분석기간 동안 이와 비슷한 경험 없이 매우 이례적이라 판단되며 이에 대한 추가분석이 필요한 부분이다.

## 2) 제조업

[그림 1-12] 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률과 인구구조 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

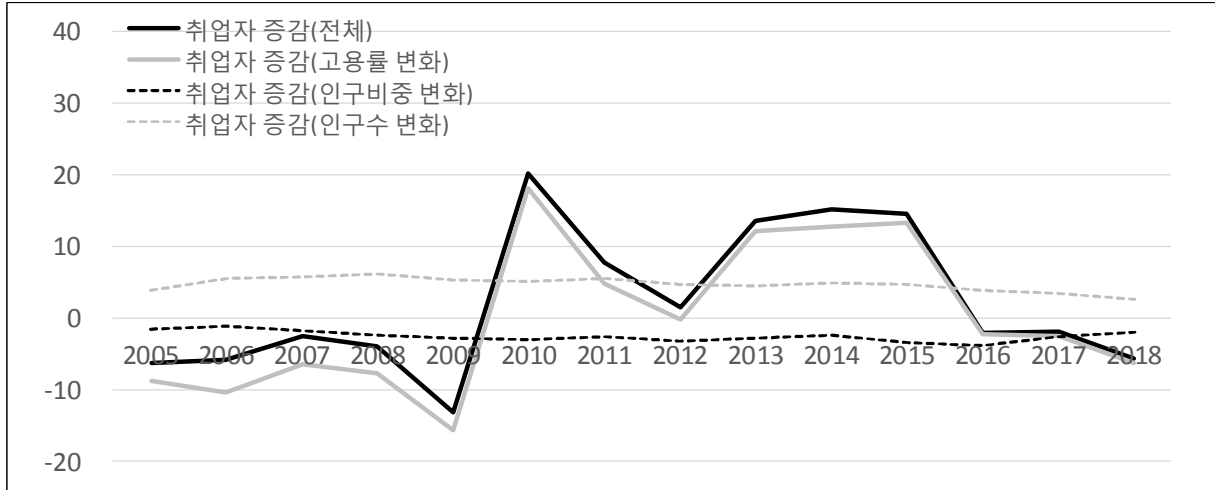
[그림 1-12]는 제조업 취업자 증감<sup>9)</sup>에 대한 분해 결과를 보여준다. 취업자 증감은 거의 인구구조가 통제된 고용률 변화에 의해서 설명되며, 인구구조 변화는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 인구구조 변화에 의해 설명되는 부분은 2006년 4.5만명을 정점으로 최근까지 서서히 줄어들어 2018년에는 0.6만명을 기록하였다. 이러한 분해결과는 제조업 취업자 증감은 서비스업 취업자 증감에 비교하여 단기적인 총수요 변동에 민감하다는 점을 보여준다. 서비스업 취업자 증감의 경우는 경기적인 요인으로 취업자 증감이 일부 축소되어도 추세적으로 안정적인 인구구조 변화 부분에 의해 부정적 효과가 일부 상쇄되어 변동성이 줄어들게 되지만, 제조업 취업자 증감은 인구구조 변화에 의해 수요 충격이 흡수되는

9) 2018년도 기준 제조업 취업자는 전체 취업자 중 약 16.8%를 차지한다.

부분이 적어 취업자 증감의 변동성이 크다고 볼 수 있다. 따라서 향후 제조업에서의 노동수요 변화가 제조업 취업자 증감에 미치는 영향은 상당히 클 것으로 예상된다.

[그림 1-13] 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-13]은 제조업 취업자 증감 분해에서 인구구조 변화를 인구비중의 변화와 인구수 변화로 추가로 구분한 결과이다. 서비스업과 마찬가지로 2005년 이후 인구비중의 변화는 제조업 취업자 증감에 지속적으로 부정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 2004~18년 기간의 평균 제조업 취업자 증감(2.3만명) 중 2.2만명이 인구구조 변화에 의해 설명되는 부분인데, 이는 인구수 증가(4.7만명)의 효과를 인구비중(-2.5만명)이 일부 상쇄한 결과이다. 2005년 이후 [그림 1-9]에서의 제조업 취업자의 연령분포와 [그림 1-5]에서의 15세 이상의 인구의 연령분포와의 차이가 확대됨에 따라 인구고령화가 제조업 취업자 증감에도 부정적인 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

<표 1-5> 취업자 증감 추이 분해(제조업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명, %)

연도	취업자 증감(만명)					취업자 증감(기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2005	-6.3	-8.6	2.3	-1.5	3.9	100	137	-37	24	-61
2006	-5.8	-10.3	4.5	-1.1	5.5	100	177	-77	18	-95
2007	-2.4	-6.3	4.0	-1.8	5.8	100	267	-167	76	-243
2008	-3.9	-7.6	3.7	-2.4	6.2	100	196	-96	62	-158
2009	-13.1	-15.6	2.5	-2.8	5.3	100	119	-19	22	-40

〈표 1-5〉의 계속

(단위: 만명, %)

연도	취업자 증감(만명)					취업자 증감(기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2010	20.2	18.2	2.0	-3.0	5.0	100	90	10	-15	25
2011	7.8	4.8	3.0	-2.6	5.6	100	62	38	-34	72
2012	1.4	-0.1	1.6	-3.2	4.7	100	-8	108	-219	327
2013	13.6	12.0	1.6	-2.9	4.5	100	88	12	-21	33
2014	15.2	12.6	2.6	-2.4	5.0	100	83	17	-16	33
2015	14.6	13.3	1.3	-3.3	4.6	100	91	9	-23	32
2016	-2.1	-2.2	0.1	-3.8	3.9	100	106	-6	182	-188
2017	-1.7	-2.5	0.8	-2.6	3.4	100	145	-45	150	-195
2018	-5.6	-6.2	0.6	-2.0	2.6	100	111	-11	36	-46
평균	2.3	0.1	2.2	-2.5	4.7	100	4	96	-112	207

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

<표 1-5>는 제조업 취업자 증감에 대한 고용률 변화 및 인구구조 변화의 기여율을 보여 준다. 2016~18년의 경우 서비스업 유사하게 인구비중 변화가 취업자 증감에 미치는 부정적 효과가 완화되면서 인구수 변화의 부정적 효과를 일부 상쇄하고 있다. 서비스업에서는 2018년을 제외하고는 고용률 변화에 의한 취업자 증감이 양수로 나타났으나, 제조업에서는 경기 및 산업수요 변화에 따라 고용률 변화에 의한 취업자 증감이 민감하게 반응하면서 양수와 음수를 반복하는 특징이 있다.

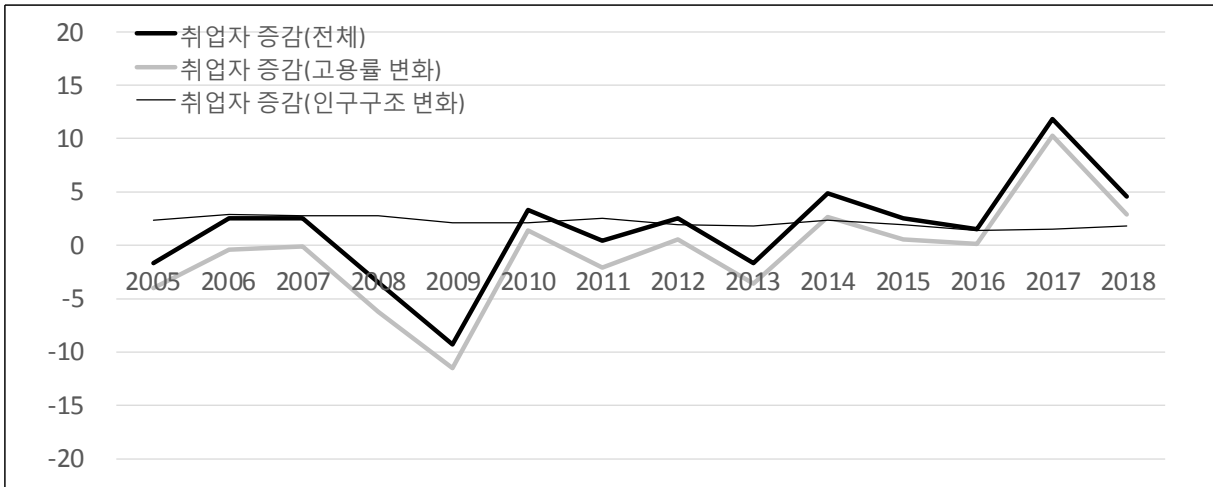
### 3) 건설업

[그림 1-14]와 [그림 1-15]는 건설업 취업자 증감<sup>10)</sup>에 대한 분해 결과를 보여준다. 건설업 취업자 증감의 움직임은 주로 인구구조가 통제된 고용률 변화에 의해서 설명된다. 주택 착공물량 증가에 따라 급증한 2017년의 취업자 증감을 제외하면 전반적으로 건설업 취업자 증감은 인구구조 변화 부분에 의해 지탱되어 양수를 유지하고 있는 것으로 보인다. 인구구조 변화에 의해 설명되는 부분은 2006년 2.9만명을 정점으로 최근까지 서서히 줄어들어 2018년에는 1.8만명까지 줄어들었다(<표 1-6> 참조). 건설경기가 좋아져 성·연령대별 고용률이 개선되지 않는 한 인구증가율 감소에 따른 부정적 효과로 건설업 취업자 증감은 곧 음수로 전환되어 지속될 가능성이 높다.

10) 2018년도 기준 건설업 취업자는 전체 취업자 중 약 7.6%를 차지한다.

[그림 1-14] 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률과 인구구조 변화

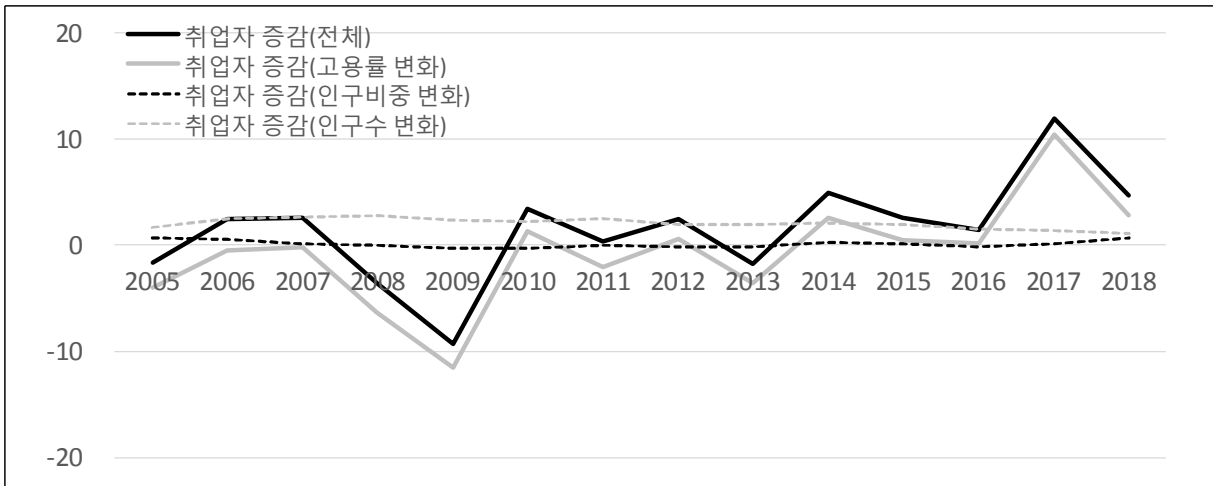
(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-15] 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

서비스업과 제조업에서는 45~49세 취업자가 다수인 반면 건설업에서는 45~59세 취업자가 다수인 산업임을 감안하면, 현 시점에서 인구고령화 진행이 건설업 취업자 증감에 미치는 부정적 효과는 상대적으로 적을 것으로 예상되며 그 효과를 [그림 1-15]에서 확인할 수 있다. 서비스업과 제조업과는 다르게 인구비중 변화에 의한 취업자 증감이 일부 양(+)으로 나타나는 시기가 있으며 특히 최근 들어 인구비중 변화에 의한 취업자 증감이 확대되고 있다.

<표 1-6> 취업자 증감 추이 분해(건설업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위 : 만명, %)

연도	취업자 증감 (만명)					취업자 증감 (기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2005	-1.6	-4.0	2.4	0.7	1.7	100	248	-148	-43	-105
2006	2.4	-0.5	2.9	0.5	2.4	100	-20	120	20	100
2007	2.6	-0.2	2.8	0.2	2.6	100	-8	108	6	102
2008	-3.5	-6.3	2.8	-0.1	2.8	100	179	-79	1	-80
2009	-9.4	-11.5	2.1	-0.3	2.4	100	123	-23	3	-26
2010	3.4	1.4	2.0	-0.2	2.3	100	40	60	-7	67
2011	0.4	-2.0	2.4	0.0	2.4	100	-509	609	-1	610
2012	2.5	0.5	1.9	-0.1	2.0	100	22	78	-4	81
2013	-1.7	-3.6	1.8	-0.1	1.9	100	205	-105	6	-110
2014	4.9	2.6	2.3	0.3	2.1	100	53	47	5	42
2015	2.5	0.5	2.0	0.1	1.9	100	21	79	3	75
2016	1.5	0.2	1.4	-0.2	1.6	100	10	90	-14	104
2017	11.9	10.3	1.5	0.2	1.4	100	87	13	1	12
2018	4.6	2.9	1.8	0.6	1.1	100	62	38	14	24
평균	1.5	-0.7	2.2	0.1	2.0	100	-48	148	7	140

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

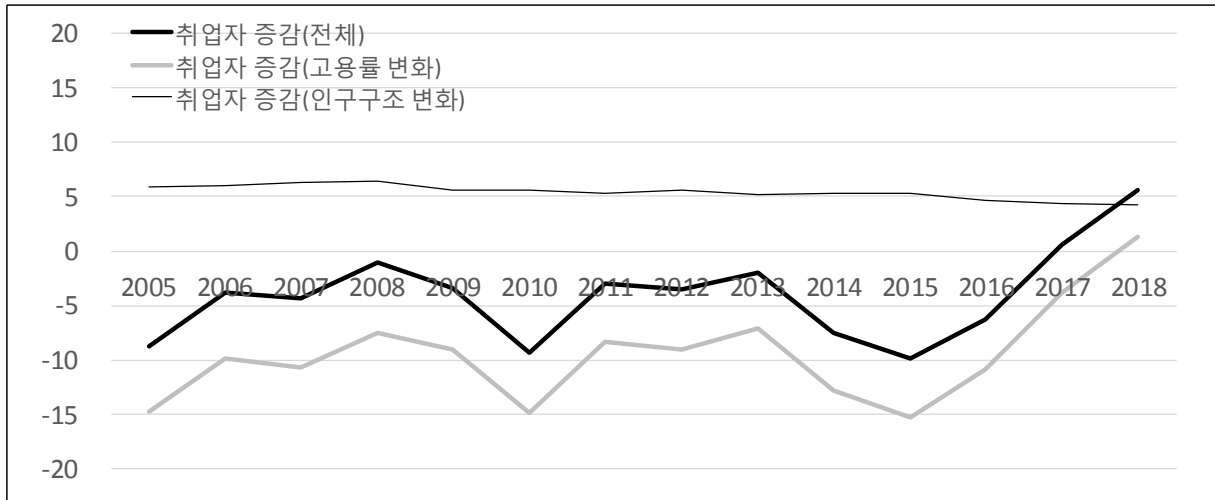
#### 4) 기타 산업

[그림 1-16]은 기타 산업의 취업자 증감<sup>11)</sup>에 대한 분해 결과를 보여준다. 기타 산업의 대부분(93.5%)이 농업·어업·임업이고, 그 중 상당수(약 95%)가 농업이므로 사실상 기타 산업은 농업으로 간주해도 무방할 것이다. 2016년까지는 농업의 취업자 증감은 음수로 유지되고 있었으나, 2017년 양수로 전환되었고 2018년까지 상승 추세가 이어지고 있다. 인구구조 변화에 의한 취업자 증감은 2005년 6만명에서 천천히 줄어들어 2018년에는 4.3만명을 기록하였다(<표 1-7> 참조). 농업의 취업자 증감이 2017년 양수로 전환된 것은 2017년 이후 고용률 변화에 의한 취업자 증감이 늘어나면서 나타나는 결과이다. 고용률 변화에 따른 취업자 증감이 실제 농업에서의 노동수요 증가를 반영할 수도 있지만, 경기에 민감하게 반응하는 농업에서의 무급가족종사자의 변화를 반영하고 있을 가능성도 있다. 다만, 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경기침체 기간인 2009~2010년에는 고용률 변화에 의한 농업 취업자 증감이 축소되었다는 점에서 최근의 농업 취업자 증가 추세가 무급가족종사자의 경기 민감성에 의해서 설명되기는 어려운 것으로 보인다.

11) 기타 산업(5.3%)은 농업·임업·어업(5.0%), 광업(0.1%), 전기·가스·증기 산업(0.3%)을 포함한다. 참고로 괄호 안의 수치는 2018년도 기준 전체 취업자 중 각 산업의 취업자 비중을 나타낸다.

[그림 1-16] 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률과 인구구조 변화

(단위: 만명)

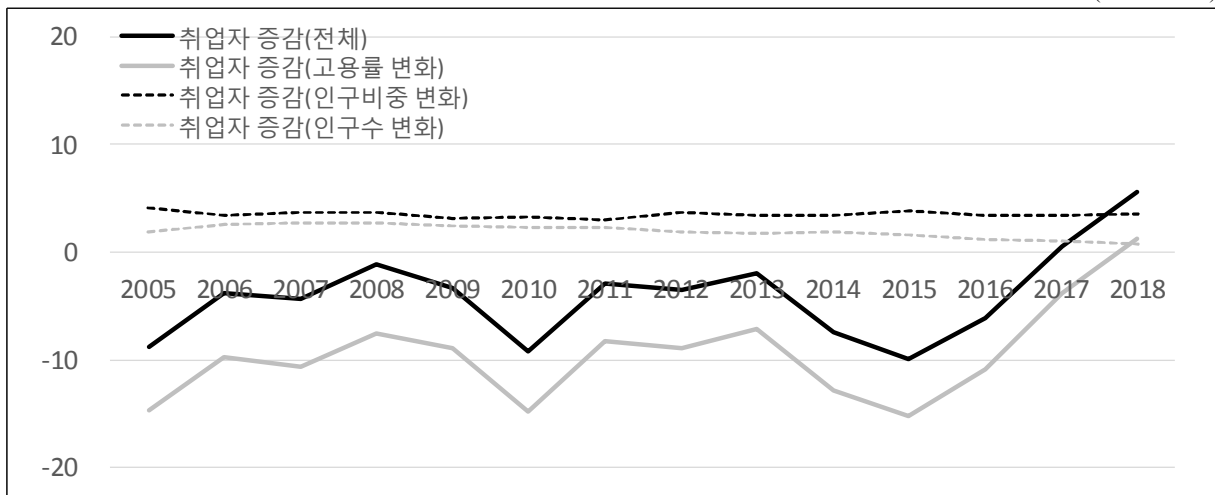


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-17]은 인구구조 변화의 영향을 인구비중과 인구수 변화의 영향으로 추가 분해한 결과를 보여준다. 인구증가율 둔화에 따라 인구수 변화에 의한 취업자 증감은 다른 산업과 마찬가지로 추세적으로 둔화되고 있으나, 인구비중 변화에 의한 취업자 증감이 2010년 이후 3.5만명 내외로 안정적으로 유지되고 있다. 이러한 이유로 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 고용률 변화에 따른 취업자 감소세를 상쇄하고 있다. [그림 1-9]에서 나타나듯이 농업 취업자의 연령분포에서는 55세 이상이 다수를 차지하고 있기 때문에 인구고령화가 취업자 증감에 미치는 부정적 영향이 제한적이며, 향후에도 부정적 영향이 크게 늘어나지는 않을 것으로 예상된다.

[그림 1-17] 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

〈표 1-7〉 취업자 증감 추이 분해(기타 산업): 고용률, 인구비중 및 인구수 변화

(단위: 만명, %)

연도	취업자 증감(만명)					취업자 증감(기여율, %)				
	전체	고용률	인구구조			전체	고용률	인구구조		
			소계	인구비중	인구수			소계	인구비중	인구수
2005	-8.8	-14.7	6.0	4.1	1.8	100	168	-68	-47	-21
2006	-3.8	-9.8	6.0	3.4	2.6	100	256	-156	-89	-67
2007	-4.3	-10.6	6.3	3.7	2.6	100	245	-145	-84	-61
2008	-1.1	-7.5	6.4	3.6	2.8	100	694	-594	-337	-257
2009	-3.4	-9.0	5.6	3.2	2.4	100	265	-165	-94	-70
2010	-9.2	-14.8	5.6	3.3	2.3	100	161	-61	-36	-25
2011	-3.0	-8.3	5.4	3.0	2.3	100	281	-181	-102	-79
2012	-3.4	-9.0	5.5	3.7	1.9	100	261	-161	-107	-54
2013	-2.0	-7.1	5.1	3.4	1.7	100	359	-259	-172	-88
2014	-7.5	-12.8	5.3	3.5	1.9	100	171	-71	-46	-25
2015	-9.9	-15.2	5.4	3.8	1.6	100	154	-54	-38	-16
2016	-6.2	-10.9	4.7	3.5	1.2	100	175	-75	-56	-19
2017	0.6	-3.8	4.4	3.4	1.0	100	-637	737	569	169
2018	5.6	1.3	4.3	3.5	0.8	100	23	77	63	14
평균	-4.0	-9.5	5.4	3.5	1.9	100	235	-135	-87	-48

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

### 제3절 취업자 증감 전망: 2019~23년

#### 1. 전망 방법의 한계 및 해석의 유의점

본 절에서는 제2절의 취업자 증감 분해방식을 활용하여 2019~23년 취업자 증감을 전망한다. 본 절에서의 전망 방법은 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 최저임금 인상과 근로시간 단축 등의 노동시장 정책 효과를 명시적으로 반영할 수 없다. 다만 전망에 사용되는 정보 중 하나인 2018년의 취업자 증감에 이미 노동시장 정책효과가 일부 반영되었을 것이기 때문에 전망결과에도 노동시장 정책효과가 일부 반영되어 있을 것이다. 현실적으로 전망 기간인 2019~23년 사이에 최저임금 인상률이 2018~19년만큼 높지 않을 것으로 예상되기 때문에 최저임금보다는 근로시간 단축의 효과를 반영하지 못하는 데서 오는 오차가 클 수 있을 것으로 예상된다. 둘째, 지속적으로 증가하고 있는 정부의 노인일자리 정책이 취업자 증감에 미치는 영향을 정확히 반영할 수 없다. 따라서 2019~23년에 정부가 노인일자리 규

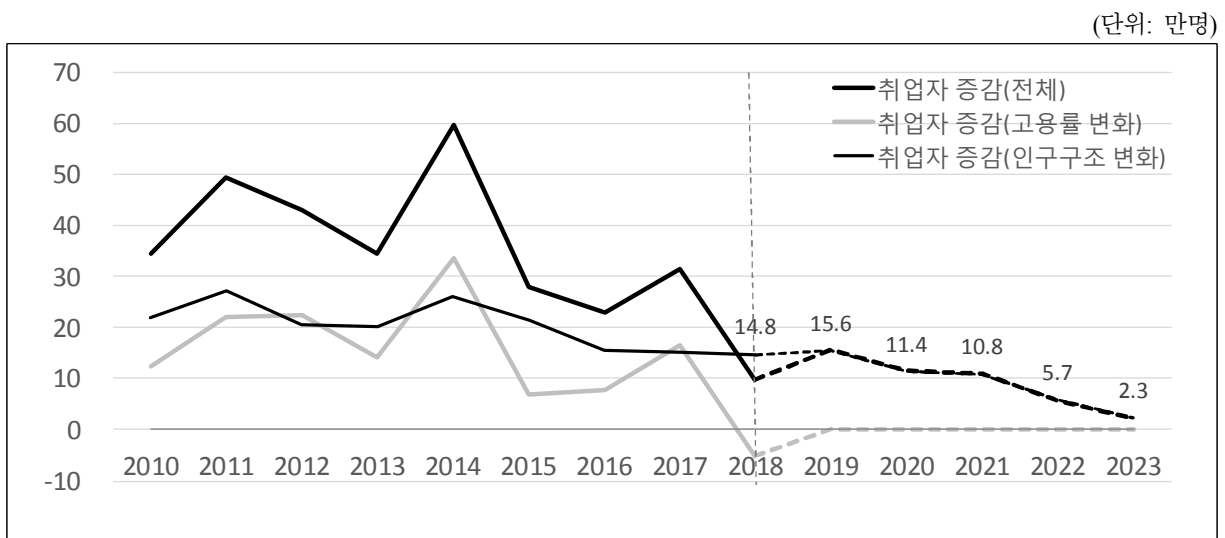
모를 이례적으로 늘리는 경우 노인일자리 증가분은 본고의 취업자 증감 전망에는 반영되지 않기 때문에 이 점을 고려해서 전망결과를 해석할 필요가 있다. 마지막으로 인구구조 변화에 대한 정보는 통계청의 「장래인구특별추계(2017~2067)」를 사용하고 있으나, 인구구조가 통제된 2019~23년의 고용률 전망에 필요한 가정은 자의적임을 유의할 필요가 있다. 시나리오 1에서는 취업자 증감에 인구구조 변화만의 효과를 보여주기 위해서 인구구조가 통제된 고용률 변화에 의한 취업자 증감은 0으로 가정한다. 시나리오 2에서는 인구구조 변화에 따른 취업자 증감 전망과 더불어 특정 가정하에서 고용률 변화에 의한 취업자 증감에 대한 전망을 추가로 반영한다. 고용률 변화에 의한 취업자 증감을 전망할 때 사용하는 2019~23년 경제성장률 전망치는 일종의 참조점(reference point)으로 2019~23년의 실제 경제상황과 부합하지 않을 수 있으므로 이 점을 유념하여 전망결과를 해석할 필요가 있다.

## 2. 시나리오 1: 인구구조 변화만 반영

### 가. 전체 취업자 증감

시나리오 1에서는 2019~23년 취업자 증감에 인구구조 변화가 미치는 효과를 살펴보기 위해서 인구구조가 통제된 고용률 변화에 의한 취업자 증감은 0으로 가정하여 전망을 실시한다. 이러한 가정은 2018년의 성·연령대별 고용률이 2019~23년 사이에 변하지 않고 일정하게 유지된다는 가정과 같다. 이와 같은 가정은 비현실적으로 보일 수 있으나, 취업자 증감에 인구구조 변화가 미치는 영향만을 추출하는 데에는 효과적인 방법이다. 인구구조 변화에 대한 정보는 통계청의 「장래인구특별추계(2017~2067)」를 사용하였다.

[그림 1-18] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영)

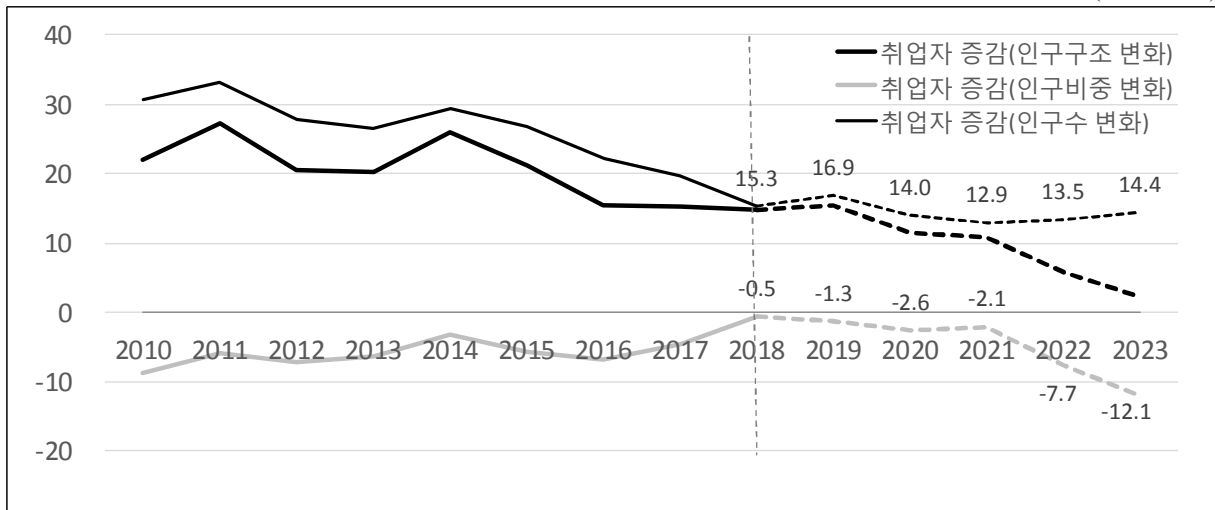


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

[그림 1-18]은 인구구조 변화만을 반영하여 2019~23년 취업자 증감을 전망한 결과이다. 고용률 변화에 따른 취업자 증감은 2019년부터 0으로 유지된다고 가정하였다. 2018년의 성·연령대별 고용률이 2019~23년까지 변하지 않고 유지된다고 할 때, 2019년 취업자 증감은 15.6만명을 기록할 것으로 예상되며 2020년, 2021년, 2022년, 2023년은 각각 11.4만, 10.8만, 5.7만, 2.3만명을 기록할 것으로 전망되었다. 인구구조 변화에 의한 취업자 증감은 2016년부터 2019년까지는 15만명 내외로 비교적 일정한 수준을 유지하다가 2020년 초부터 큰 폭으로 하락하는 것으로 전망되었다. 생산가능인구 증가율 둔화에도 불구하고 2016~19년 취업자 증감이 15만명 내외로 유지되는 것은 고용률이 가장 높은 45~49세 인구의 일시적인 증가에 기인한 것으로 추측된다. 45~49세 인구의 일시적인 증가는 2차 베이비붐 세대(1968~74년생)와 관련이 있을 것으로 보인다. 생산가능인구가 감소함에도 불구하고 인구비중의 변화가 2020년대 초반까지는 취업자 증감에 유리한 방향으로 작용하기 때문에 종합적으로 인구구조 변화에 의한 취업자 증감이 크게 감소하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 2차 베이비붐 세대가 대부분 50대로 진입하는 2020년대 중반이 되면 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 큰 폭으로 축소될 것이라 예상할 수 있다.

[그림 1-19] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 인구비중과 인구수 구분

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

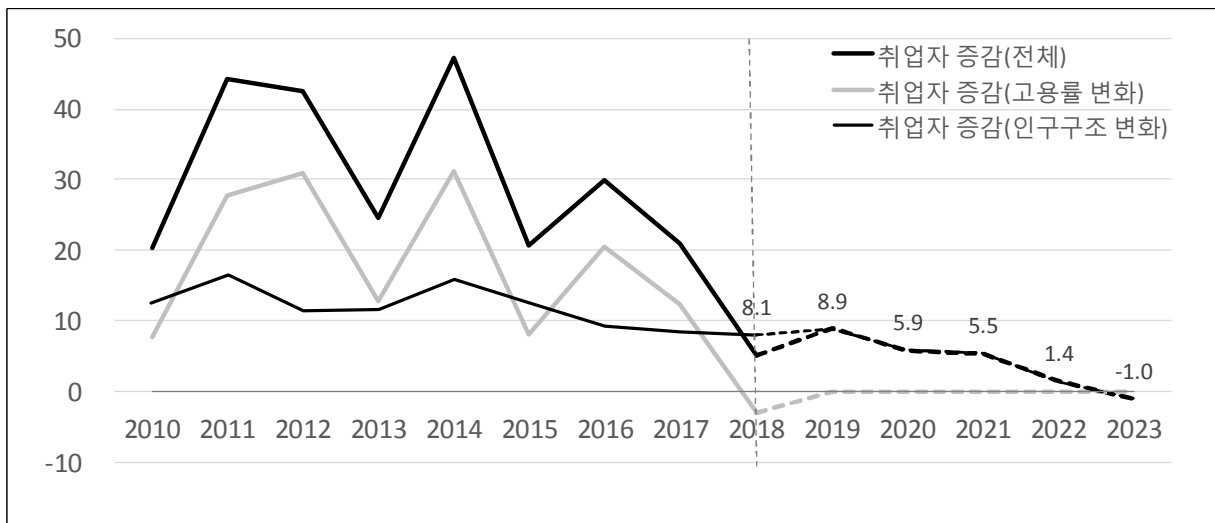
[그림 1-19]는 인구구조 변화에 의한 취업자 증감 전망결과를 인구비중과 인구수 변화로 분해한 내용이다. 앞에서 언급하였듯이 2017~21년에는 45~49세 인구의 일시적인 증가에 기인하여 인구비중 변화의 부정적 영향이 다소 완화됨에 따라 2017년 이전에 비하여 취업자 증감을 높이는 역할을 하고 있다. 그러나 2017~21년에 45~49세였던 인구가 50~54세로 넘어가는 2022년부터는 인구고령화의 부정적 영향이 강하게 나타나 취업자 증감을 크게 낮추는

요인으로 작용하게 된다. 한편, 인구수 변화에 의한 취업자 증감은 2019~23년 사이에도 현재와 유사하거나 다소 낮은 수준으로 유지될 것으로 전망되었다. [그림 1-4]에 나타나듯이 생산가능인구는 2019년부터 빠르게 감소하지만, 15세 인구는 2031년까지 여전히 증가하고 있다. 이는 65세 이상 고령층의 인구가 늘어나고 있음을 의미하며 65세 이상 고령층 취업자 증감의 확대가 15~64세 취업자 증감의 급격한 축소를 일부 상쇄하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

#### 나. 주요 산업별 취업자 증감

[그림 1-20]~[그림 1-23]은 서비스업, 제조업, 건설업 및 기타 산업에 대해 인구구조 변화만을 반영한 2019~23년 취업자 증감 전망결과를 보여준다. 방법론상 인구구조 변화 중 인구수 변화의 패턴은 산업별로 절대적인 수준(level)은 다르지만 [그림 1-19]와 유사한 패턴으로 나타난다(<표 1-8> 참조). 따라서 산업 간 인구구조 변화에 의한 취업자 증감에 대한 전망치 차이는 주로 산업 간 인구구조 변화의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

[그림 1-20] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 서비스업

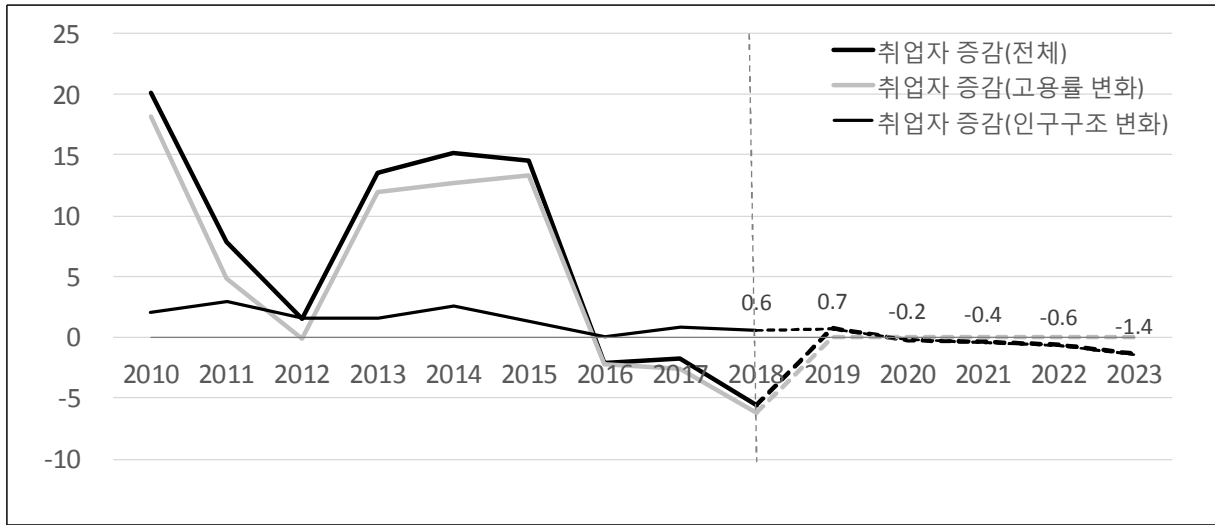


자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

[그림 1-20]은 서비스업에 대해 인구구조 변화만을 반영하여 취업자 증감을 전망한 결과이다. 인구수 및 인구비중 변화에 따라 서비스업 취업자 증감은 2019년을 정점으로 비교적 빠르게 감소할 것으로 보인다. 지난 10년간 고용률 변화로 설명되는 서비스업 취업자 증감이 축소되는 추세임을 감안하면, 인구구조 변화와 함께 노동수요 측 요인을 반영하는 고용률 변화까지 고려하여 전망하는 경우 서비스업 취업자 증감이 [그림 1-20]보다 큰 폭으로 줄어들 가능성이 있다.

[그림 1-21] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 제조업

(단위: 만명)



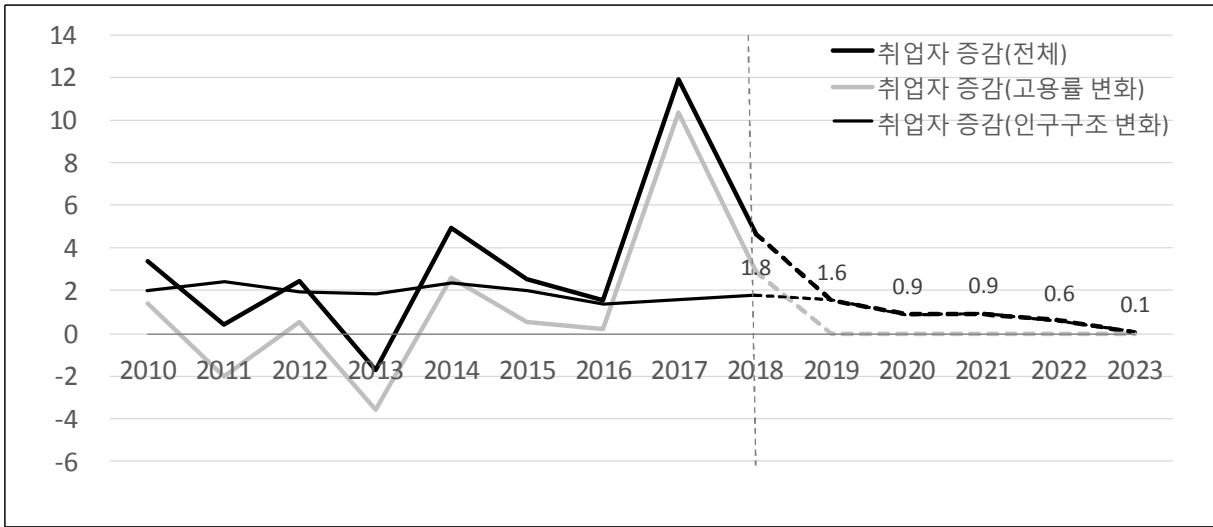
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

[그림 1-21]은 제조업에 대해 인구구조 변화만을 반영하여 취업자 증감을 전망한 결과이다. 2019년 이전에도 인구비중 변화에 의한 취업자 증감의 기여는 크지 않았으며, 2019~23년에도 인구구조 변화에 의한 취업자 증감은 전체 취업자 증감에 거의 영향을 주지 않을 것으로 판단된다. 이러한 결과는 인구수 변화의 긍정적 요인이 인구비중 변화의 부정적 요인에 의해 거의 상쇄되고 있기 때문이다(<표 1-8> 참조). 2015년 조선업 구조조정과 최근 자동차 산업의 침체로 제조업 취업자 증감이 둔화된 채로 지속되고 있다. [그림 1-21]에서 나타나듯이 제조업에서는 인구구조 변화에 의한 취업자 증감이 양(+)의 기여를 하지 못할 것으로 전망되므로 향후 조선업과 자동차 산업의 침체가 지속된다면 제조업 취업자 증감은 현재의 둔화된 모습을 한동안 유지할 가능성이 높다.

[그림 1-22]는 건설업에 대해 인구구조 변화만을 반영하여 취업자 증감을 전망한 결과이다. 건설업에서의 취업자 증감 패턴은 제조업과 대체로 유사하게 나타나고 있다. 다만, 건설업의 경우 제조업에 비교하여 인구비중 변화(인구고령화)의 부정적 효과가 상대적으로 적어 인구구조 변화에 따른 취업자 증감이 2023년까지도 양수로 나타나고 있다는 차이가 있다(<표 1-8> 참조). 2017년 고용률로 설명되는 취업자 증감이 크게 확대된 것은 주택물량 급증의 영향으로 매우 이례적인 경우이다. 따라서 건설업 취업자 증감은 인구구조 변화가 여전히 양(+)의 기여를 하고 있음에도 제조업과 마찬가지로 전체 취업자 증감은 곧 음수로 전환될 가능성이 높다.

[그림 1-22] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 건설업

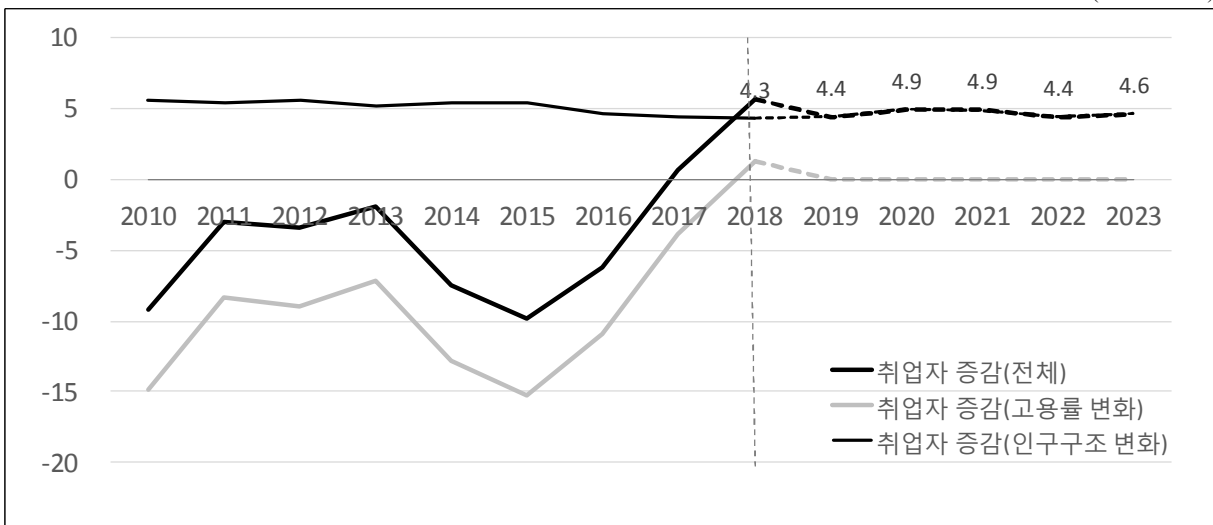
(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

[그림 1-23] 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영): 기타 산업

(단위: 만명)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

[그림 1-23]은 기타 산업에 대해 인구구조 변화만을 반영하여 취업자 증감을 전망한 결과이다. 2019~23년 동안 취업자 증감은 약 4만명대 중반을 유지하는 것으로 나타났다. 전체 취업자 중 기타 산업 취업자의 비율이 5% 정도임을 감안하면, 상당히 큰 수치로 볼 수 있다. [그림 1-18]에서 전체 산업에 대한 전망치의 대부분이 사실상 기타 산업에서 기인한다고도 볼 수 있다. 기타 산업은 대부분 농업이고, 기타 산업에서 다수가 55세 이상 취업자임을 감안하면 현재 빠르게 진행되고 있는 인구고령화(인구비중의 변화)는 기타 산업 취업자

증감에 유리하게 작용할 것으로 예상할 수 있다(<표 1-8> 참조). 이와 같은 이유로 다른 산업과 다르게 기타 산업에서는 2019~23년 동안 취업자 증감이 축소되지 않고 대체로 일정 수준을 유지하는 것으로 나타난다. 2016년 이후 고용률로 설명되는 취업자 증감이 상승 추세에 있으므로 고용률 변화까지 고려하여 기타 산업의 취업자 증감을 전망할 경우 [그림 1-23]보다 더 높게 전망될 가능성이 있다.

<표 1-8> 산업별 2019~23년 취업자 증감 전망(인구구조 변화만 반영)

(단위: 만명)

	서비스업			제조업			건설업			기타 산업		
	인구 구조	인구 비중	인구 수	인구 구조	인구 비중	인구수	인구 구조	인구 비중	인구수	인구 구조	인구 비중	인구수
2005	10.1	-3.5	13.5	2.3	-1.5	3.9	2.4	0.7	1.7	6.0	4.1	1.8
2006	16.0	-4.1	20.1	4.5	-1.1	5.5	2.9	0.5	2.4	6.0	3.4	2.6
2007	16.3	-5.5	21.9	4.0	-1.8	5.8	2.8	0.2	2.6	6.3	3.7	2.6
2008	16.9	-7.2	24.1	3.7	-2.4	6.2	2.8	-0.1	2.8	6.4	3.6	2.8
2009	12.3	-9.0	21.3	2.5	-2.8	5.3	2.1	-0.3	2.4	5.6	3.2	2.4
2010	12.4	-8.7	21.2	2.0	-3.0	5.0	2.0	-0.2	2.3	5.6	3.3	2.3
2011	16.5	-6.3	22.7	3.0	-2.6	5.6	2.4	0.0	2.4	5.4	3.0	2.3
2012	11.5	-7.7	19.2	1.6	-3.2	4.7	1.9	-0.1	2.0	5.5	3.7	1.9
2013	11.8	-6.8	18.5	1.6	-2.9	4.5	1.8	-0.1	1.9	5.1	3.4	1.7
2014	15.9	-4.5	20.5	2.6	-2.4	5.0	2.3	0.3	2.1	5.3	3.5	1.9
2015	12.6	-6.2	18.8	1.3	-3.3	4.6	2.0	0.1	1.9	5.4	3.8	1.6
2016	9.3	-6.2	15.5	0.1	-3.8	3.9	1.4	-0.2	1.6	4.7	3.5	1.2
2017	8.4	-5.4	13.8	0.8	-2.6	3.4	1.5	0.2	1.4	4.4	3.4	1.0
2018	8.1	-2.7	10.8	0.6	-2.0	2.6	1.8	0.6	1.1	4.3	3.5	0.8
2019	8.9	-3.0	11.9	0.7	-2.1	2.8	1.6	0.3	1.3	4.4	3.5	0.9
2020	5.9	-4.0	9.8	-0.2	-2.5	2.3	0.9	-0.2	1.1	4.9	4.1	0.8
2021	5.5	-3.6	9.1	-0.4	-2.6	2.2	0.9	-0.1	1.0	4.9	4.1	0.7
2022	1.4	-8.0	9.4	-0.6	-2.9	2.2	0.6	-0.5	1.0	4.4	3.6	0.8
2023	-1.0	-11.1	10.1	-1.4	-3.8	2.4	0.1	-1.0	1.1	4.6	3.7	0.9

주: 1. '인구구조'는 '인구비중'과 '인구수'의 합을 의미함.

2. 2019~23년 수치는 전망치임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.; 통계청, 「장래인구특별추계(2017~2067)」, 2019.

### 3. 시나리오 2: 인구구조 및 고용률 변화 반영<sup>12)</sup>

시나리오 2에서는 인구구조 변화에 따른 취업자 증감 전망과 더불어 특정 가정하에서 고용률 변화에 의한 취업자 증감에 대한 전망을 추가로 반영한다. 구체적으로 본고에서는 2019~23년의 경제성장률 전망치와 적절한 고용탄력성 가정을 바탕으로 인구구조 변화가 통제된 고용률 변화에 의한 취업자 증감을 전망한다.<sup>13)</sup> 그리고 시나리오 1에서 인구구조 변화만 고려한 취업자 증감에 고용률 변화에 의한 취업자 증감을 합산하여 전체 취업자 증감을 계산한다.

[그림 1-24] 인구구조가 통제된 고용탄력성 추이



주: 인구구조가 통제된 고용탄력성은 “<표 1-2>의 고용률 변화에 의한 취업자 증감(만명)/실질 GDP 증가율(%)”을 의미함.

자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

고용률 변화에 의한 취업자 증감 전망에 필요한 2019~23년의 경제성장률 전망치는 2.4%가 유지되는 것으로 가정하였다. 경제성장률이 고용률 변화에 의한 취업자 증감에 미치는 영향을 파악하기 위해 제2절 <표 1-2>의 취업자 증감 분해에서 고용률 변화에 따른 취업자 증감(만명)을 경제성장률로 나눈 “인구구조가 통제된 고용탄력성”을 계산하여 활용한다.

12) 시나리오 2에서 고용률 변화에 의한 취업자 증감을 전망할 때, 2019~23년 경제성장률을 사용한다. 본 연구에서는 2019~23년 경제성장률은 2.4%로 유지된다고 가정한다.

13) 2019~23년의 개별 총수요 항목(민간소비, 설비투자, 건설투자 및 순수출 등)에 대한 전망치를 활용하는 경우 보다 설명력 있는 취업자 증감의 단기 전망이 가능할 것으로 보이나, 중장기 전망을 시도하는 본고에서는 경제성장률과 고용탄력성을 사용하여 전망을 시도한다. 한편, 2019~23년 성·연령대별 고용률 전망치를 활용하여 고용률 부분에 의한 취업자 증감을 전망하는 방식이 본 연구의 방법론상 가장 적합한 방법이나, 2019~23년 성·연령대별 고용률 전망은 본고의 범위를 넘는 부분이므로 본고에서는 고려하지 않았다.

[그림 1-24]는 2005~18년에 대한 인구구조가 통제된 고용탄력성을 보여준다.<sup>14)</sup> 인구구조가 통제된 고용탄력성은 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년에 큰 폭으로 감소하였다. 또한 2012년과 2014년에는 조선업 해양플랜트 고용 확대와 노인일자리 확대로 고용탄력성이 이례적으로 큰 폭으로 증가하였다. 2019~23년 취업자 전망에 2008년 글로벌 금융위기의 영향과 2012년과 2014년 이례적인 취업자 증가의 영향을 배제하기 위해 본 전망에는 2015년 이후의 고용탄력성만 반영한다.

구체적으로 취업자 전망에 사용할 고용탄력성 가정으로 저위, 중위, 고위 세 가지 경우를 고려한다. 기준이 되는 중위로는 인구구조가 통제된 고용탄력성의 2015~18년 평균을 사용한다. 저위로는 중위에 사용된 기간에서 고용탄력성이 가장 낮았던 2018년의 고용탄력성을 사용한다. 마지막으로 고위로는 중위에 사용된 기간에서 고용탄력성이 가장 높았던 2017년의 고용탄력성 평균을 사용한다. 이러한 방식으로 계산된 인구구조가 통제된 고용탄력성의 저위, 중위, 고위는 각각 -1.89만명, 2.13만명, 5.35만명이다. <표 1-9>는 고용률 변화에 의한 취업자 증감을 전망하는데 사용하는 2019~23년 경제성장률 및 고용탄력성 가정을 정리한 내용이다.

<표 1-9> 2019~23년 경제성장률 전망치 및 고용탄력성 가정

연도	2019	2020	2021	2022	2023
경제성장률(%)	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
고용탄력성(만명)	저위	-1.89			
	중위	2.13			
	고위	5.35			

주: 1. 고용탄력성은 인구구조가 통제된 고용탄력성을 의미하며 <표 1-2>의 고용률 변화에 의한 취업자 증감(만명)을 /실질 GDP 증가율(%)로 나눈 값임.

2. 고용탄력성 저위는 2018년의 인구구조가 통제된 고용탄력성임.

3. 고용탄력성 중위는 2015~18년의 인구구조가 통제된 고용탄력성 평균임.

4. 고용탄력성 고위는 2017년의 인구구조가 통제된 고용탄력성임.

자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

14) 제2절에서 취업자 증감의 추이를 분해할 때 2005-18년 취업자 증감을 사용하였으므로 여기서도 2005~18년에 대한 고용탄력성을 사용한다.

〈표 1-10〉 2019~23년 취업자 증감 전망

(단위: 만명)

연도		2019	2020	2021	2022	2023
취업자 증감(인구구조 변화)		15.6	11.4	10.8	5.7	2.3
취업자 증감(고용률 변화)	저위	-4.5	-4.7	-4.7	-4.5	-4.5
	중위	5.1	5.3	5.3	5.1	5.1
	고위	12.9	13.4	13.4	12.9	12.9
취업자 증감(전체)	저위	11.0	6.7	6.1	1.2	-2.3
	중위	20.7	16.7	16.2	10.8	7.4
	고위	28.4	24.8	24.2	18.6	15.1

주: 1. 저위는 2018년 인구구조가 통제된 고용탄력성을 사용함.

2. 중위는 20015~18년의 인구구조가 통제된 고용탄력성 평균임.

3. 고위는 2017년의 인구구조가 통제된 고용탄력성을 사용함.

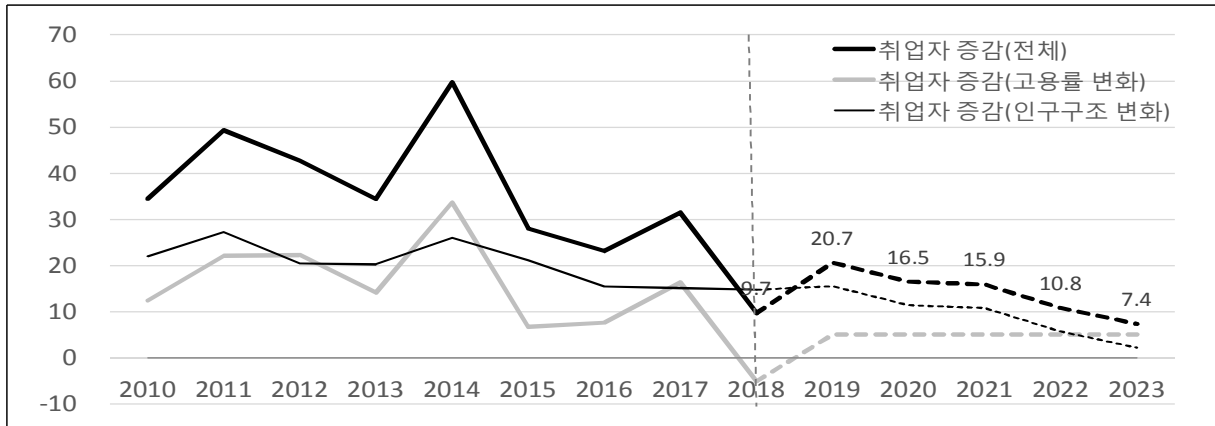
자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

<표 1-10>와 [그림 1-25]~[그림 1-27]은 인구구조 변화에 의한 취업자 증감, 고용률 변화에 의한 취업자 증감 및 전체 취업자 증감에 대한 전망결과를 보여준다. 2019~23년 기간의 고용률 변화에 의한 취업자 증감의 평균은 저위 기준으로는 -4.6만명, 중위 기준으로는 5.2만명, 고위 기준으로는 13.1만명으로 나타났다. 2019~23년 경제성장률이 2.4%로 일정하게 유지된다고 가정을 하였기 때문에 방법론상 고용률 변화에 의한 취업자 증감은 거의 일정하게 유지된다. 그런데 인구구조 변화에 의한 취업자 증감의 전망치가 점차 축소됨에 따라 전체 취업자 증감의 전망치(중위)도 2019년(20.7만명) 이후 지속적으로 하락하여, 2023년에는 7.4만명을 기록하는 것으로 전망되었다. 2018년과 같이 고용탄력성이 크게 낮아진 채로 유지되는 경우(저위)에는 2019년(11.0만명) 이후 점차 하락하여, 2023년에는 -2.3만명으로 축소되는 것으로 나타났다. 반대로 고용탄력성이 2017년과 같이 높게 유지되는 경우(고위)에는 2019년(28.4만명)에서 2023년 15.1만명으로 취업자 증감이 비교적 완만하게 줄어드는 것으로 나타났다.

이러한 전망결과는 취업자 증감의 급격한 하락을 완화하기 위해서는 고용탄력성을 높이기 위한 정책적 노력이 중요하다는 점을 시사한다. 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 주로 구조적인 요인에서 기인하기 때문에 정부의 정책으로 단기간에 개선하기 어려운 부분이다. 따라서 인구 및 생산가능인구 증가율 둔화에 따른 급격한 취업자 증감의 축소를 완화하기 위해서 정부는 산업 및 노동시장 정책을 통해 고용탄력성을 높이기 위한 정책방안을 강구해야 할 것이다.

[그림 1-25] 2019~23년 취업자 증감 전망(중위)

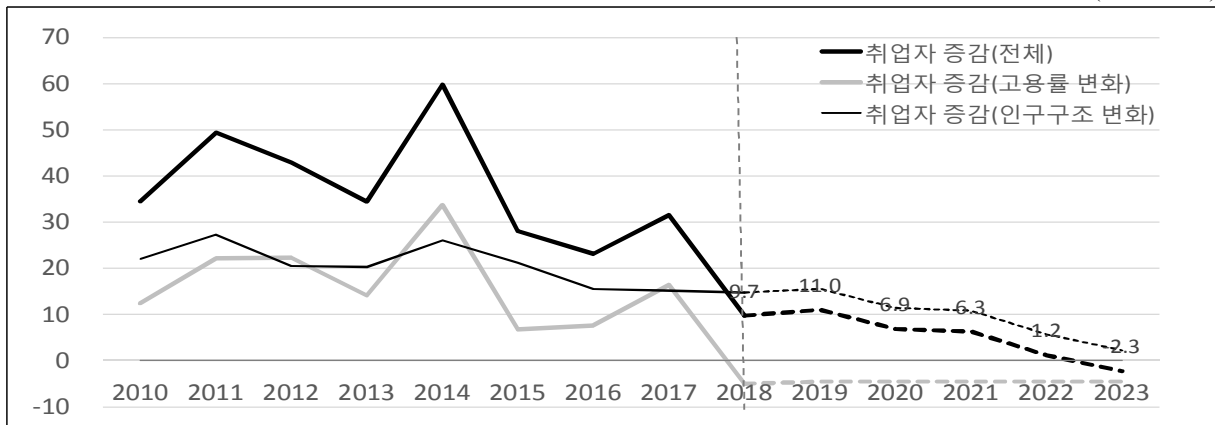
(단위: 만명)



자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-26] 2019~23년 취업자 증감 전망(저위)

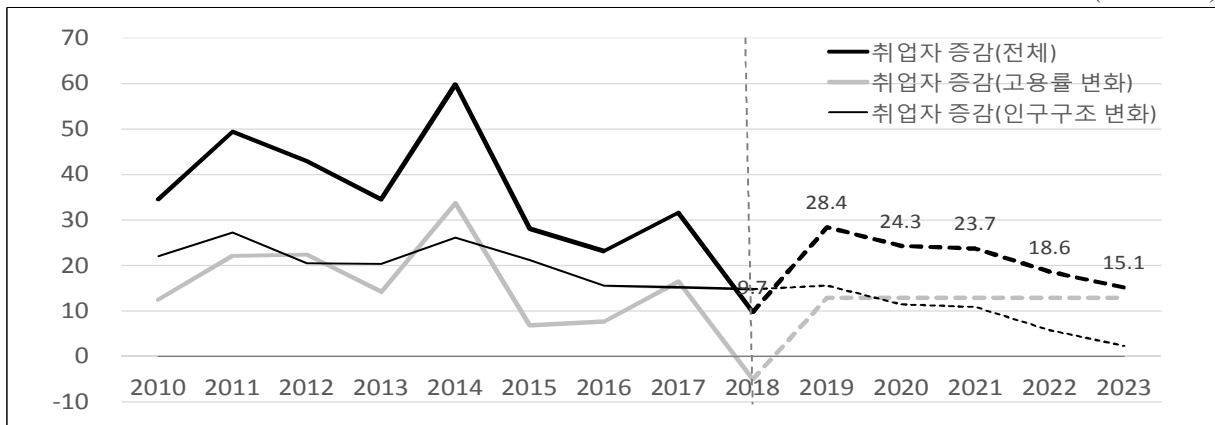
(단위: 만명)



자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

[그림 1-27] 2019~23년 취업자 증감 전망(고위)

(단위: 만명)



자료: 한국은행, 「국민계정」, 2004~18.; 통계청, 「경제활동인구조사」, 2004~18.

## 4. 소결

본 절에서는 제2절의 취업자 증감 분해방식을 활용하여 2019~23년 취업자 증감을 전망하였다. 전망 결과, 인구구조 변화에 의한 취업자 증감의 전망치가 점차 축소됨에 따라 전체 취업자 증감 전망치도 중위 기준으로 2019년 20.7만명에서 지속적으로 하락하여 2023년에는 7.4만명이 될 것으로 전망되었다. 취업자 증감 전망치 감소는 대부분 인구구조 변화에 기인하는 것으로 나타났다. 고용률 변화가 없고 인구구조만 변한다고 가정하였을 때의 취업자 증감은 2019년 15.6만명에서 점차 감소하여 2023년에는 2.3만명으로 줄어드는 것으로 전망되었다. 고위 가정의 고용탄력성을 적용하는 경우에도 2023년의 취업자 증감은 15만명 내외를 기록하는 것으로 나타나 인구구조 변화에 따른 취업자 증감의 감소세의 영향은 상당한 것으로 보인다. 인구구조 변화에 따른 취업자 증감은 구조적인 요인에서 기인하기 때문에 정부정책을 통해 단기간에 개선하기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 급격한 인구구조 변화에 따른 취업자 증감의 감소세에 단기적으로 대응하기 위해서는 고용탄력성을 높이기 위한 정책적 노력이 중요할 것으로 판단된다. 따라서 정부는 노동시장 및 산업정책을 통해 고용탄력성을 높이기 위한 정책방안을 강구할 필요가 있다

## 제4절 결론

우리 경제의 경제성장률이 추세적으로 둔화되고 있어 노동수요 측면에서 경제 전체의 노동수요가 지속적으로 줄어들 가능성이 높다. 한편, 생산가능인구 감소 및 급격한 인구고령화 진행은 향후 노동공급 측면에서도 일자리에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2019~23년 경제성장률 및 고용탄력성 전망치 가정을 바탕으로 취업자 증감을 전망한 결과, 2019년 및 2020년 취업자 증감은 각각 20만명 내외와 16만명 내외를 기록할 것으로 보인다. 2020년 이후에도 취업자 증감은 점차 감소하여 2023년에는 7만명 내외로 축소될 것으로 전망된다. 이러한 전망 결과는 2019~23년 경제성장률이 2.4%로 일정하게 유지되며, 인구구조가 통제된 고용탄력성이 약 2만명 정도로 유지된다는 가정에서 도출된 결과로 취업자 증감 축소의 대부분은 인구구조 변화에 기인하는 것으로 나타났다. 본 절에서의 전망 방법은 최저임금 인상과 근로시간 단축 등의 노동시장 정책 효과를 명시적으로 반영할 수 없으며, 최근 취업자 증감에 미치는 영향력이 커지고 있는 정부의 노인일자리 정책의 영향 역시 정확히 반영할 수 없다. 따라서 본 연구에서의 취업자 증감 전망치를 해석할 때 이러한 한계를 감안할 필요가 있다. 또한, 인구구조가 통제된 2019~23년의 고용률 전망에 필요한 경제성장률 및 고용탄력성과 관련된 가정이 다소 자의적임을 유의할 필요가 있다.

전망 결과에 따르면, 노동공급 측면에서 급격한 인구구조 변화에 기인한 2019~23년 취업자 증감의 감소세를 완화하기는 쉽지 않은 것으로 판단된다. 여기에 경기가 둔화되고 있으며 추세적으로 경제성장률도 크게 개선되기 어려운 상황은 추가적인 노동수요 진작을 통한 취업자 증감의 개선도 쉽지 않음을 시사한다. 단기적으로 생산가능인구의 감소 및 급격한 고령화 진행 등의 인구구조 변화에 대응하여 양적인 측면에서 노동공급을 늘리는 정책은 현실적이지 않을 수 있다. 물론 청년 및 여성을 중심으로 고용률을 높일 수 있는 여지는 남아 있다. 그러나 보다 중장기적으로는 노동공급의 양적 확대 노력과 함께 질적인 측면에서 노동생산성을 늘리는 방향의 정책이 더 효과적일 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 청년, 여성을 중심으로 직접일자리, 직업훈련 및 고용서비스 정책을 내실화할 필요가 있다. 일자리 정책이 과거에는 단순히 고용률을 높이기 위한 방향이었다면, 앞으로는 한정된 자원의 효율성을 높이는 방향, 즉 노동생산성 제고 측면으로 정책 방향의 전환이 필요할 것으로 보인다.

구체적으로 청년 및 여성의 노동시장 참여 확대 및 노동생산성 증진을 위해 직접일자리 사업의 효율성을 제고할 필요가 있다. 사업효과가 미진하거나 복지 성격이 강한 일자리 사업을 줄여, 청년 및 여성 근로자에게 실질적인 도움이 되는 마중물 역할의 직접일자리 사업에 예산을 집중할 필요가 있다. 한편, 노동시장 참여 경험이 없는 청년과 경력단절로 노동시장 재참여가 제한되는 여성들이 안정적으로 구직활동을 하며 양질의 직업훈련 및 고용서비스를 제공받을 수 있도록 돕는 국민취업지원제도의 도입은 이들 집단의 고용률 및 노동생산성 제고에 도움이 될 것으로 기대된다. 청년 일자리 정책의 경우 고용률 제고를 위한 단기적인 저숙련 일자리 창출 및 형식적인 일자리 매칭보다는 청년의 생애주기 관점에서 첫 직장의 중요성을 감안하여 설계될 필요가 있다. 일자리 미스매치 완화와 함께 중장기적으로 노동생산성 증진을 통한 청년의 삶의 질 개선을 포괄하는 종합적 접근을 시도해야 할 것이다. 이를 위해 향후 노동수요가 확대될 것으로 기대되는 고속련·신기술 분야에 대한 직업훈련 프로그램을 확대·강화하고, 청년 근로자의 생애 경력설계를 위한 평생 직업훈련 및 지역산업 맞춤형 직업훈련에 대한 투자를 늘릴 필요가 있을 것이다.

## 제2장 직접일자리 효율화 방안

### 제1절 직접일자리사업 추진 현황과 과제

#### 1. 일자리 재정투자 현황과 직접일자리

'19년 6월 현재 정부 재정지원 일자리사업은 24개 부처 170개로서 예산은 22.9조원이 투입되고 있다. 최근 5년간 일자리사업 예산은 9조원가량 증대되었으나 프로그램 또는 사업 수는 44개가 줄어들었다. 재정지원 일자리사업 성과 평가를 통한 효율화 방안이 적극 추진되면서 노동시장정책 재정투자 효율성이 꾸준히 제고되었다. 그럼에도 불구하고 일자리사업 재정지출의 고용효과성이 제고되어 거시 노동시장의 고용사정은 근본적으로 개선되지 못하고 있다.

〈표 2-1〉 재정지원 일자리사업 예산 규모 및 비중 현황(2019년 기준)

(단위: 억원, 개, %)

	적극적 노동시장정책					소극적 노동시장 정책	합계
	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	실업소득 유지지원	
예산	37,713 (16.4)	19,610 (8.6)	9,867 (4.3)	57,883 (25.5)	25,098 (10.9)	79,139 (34.5)	229,308 (100.0)
사업수	40 (13)	37 (10)	36 (11)	24 (6)	23 (9)	- -	170 (24)

자료: 고용노동부 내부자료 활용

재정지원 일자리사업으로서 노동시장정책은 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 구분된다. '19년 현재 재정지원 일자리 예산 기준에서 실업자의 구직활동 및 직업훈련, 취업취약계층의 소득보전과 일자리 기회 제공 등 직접일자리사업, 청년층 노동시장 진입을 촉진하는 고용장려금, 그리고 창업지원금 등 거시경제의 안정화를 위한 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy: ALMP)은 15.0조원이 투입되고 있다. 적극적 노동시

장정책은 전체 재정지원 일자리사업 예산의 65.5%를 차지하는 데 반해, 소극적 노동시장정책(Passive Labour Market Policy; PLMP)의 실업소득유지지원금은 '18년 6.8조원에서 7.9조원으로 절대 규모는 1.1조원이 증액되었다.

렌-마이르너(Gosta Rehn-Rudolf Meidner)<sup>15)</sup>가 스웨덴 관점에서 최초 설계한 적극적 노동시장정책은 구조적 실업 감소와 반경기정책의 인플레이션 병목 방지 등에 주요 역할을 담당하였다. 그러나 1970년대 두 차례 오일쇼크와 1980년대 및 1990년대 초반 장기 스태그플레이션 등으로 인해 적극적 노동시장정책이 제대로 작동하지 못하는 상황에 놓이게 된다. 1994년 OECD가 발표한 Jobs Study에서의 10가지 정책 권고 가운데 하나는 “적극적 노동시장정책 확대와 강화”이다. 이런 정책 권고 이면에는 두 가지가 존재한다. 첫째, 노동시장정책 재정지출은 실업급여지급에서 재고용(reemployment)을 지원하는 보다 적극적 조치로 무게 중심을 옮겨야 한다. 둘째, ALMP 효과성을 강화하는 것이다(Mattin, 2014).

OECD 정책 권고 이후 일상적인 실업 극복을 위해서는 각종 노동시장정책과 제도의 보완성(complementarities)이 중요하다는 주장이 지속되었다.<sup>16)</sup> 현재 소극적 노동시장정책의 실업보험 등 소득유지지원에 대한 재정지출은 적극적 노동시장정책에 비해 상대적으로 비중이 낮다. OECD 일자리 창출 전략 보고서인 Job Study에서 고용활성화 조치와 함께 실업급여제도와 복지제도가 상호 보완적으로 지출되어야 한다는 논의는 지속되고 있다.

'08년 세계금융위기에 따른 고용위기에 적극 대응하는 과정에서 일자리 예산은 꾸준히 증대하였다. 특히 단기적 고용위기대책으로 직접일자리사업 재정지출이 대폭 증액된 결과 OECD 주요 국가와 비교해 직접일자리 비중이 절대적으로 높고, 고용역량을 제고하거나 노동시장의 구조적 실업에 대응하는 직업훈련 재정지출 비중은 '08년 이후 크게 감소되었으나 최근 증가하는 추세에 있다. OECD 대부분 국가는 고용서비스에 대한 투자를 지속적으로 증대시켜 왔다. 직업훈련과 고용서비스 등에 대한 재정지출이 개선되어야 할 필요가 있는 것이다. 그리고 일자리사업 수에서 보아도 직접일자리 비중이 높을 뿐만 아니라 전체 일자리사업 수가 아주 많아 전달체계도 복잡하여 국민적 체감도도 크게 개선되지 못하는 한계를 발생시켰다.

15) Gosta Rehn은 1962년부터 1973년까지 10년간 지낸 OECD 인력정책국장의 지위 때문에 활성화 개념에 대한 국제적 논쟁에 엄청난 영향력을 발휘하였다.

16) Jobs Study 정책 권고 추진에 대한 OECD와 European Commission 평가, 그리고 지난 10년간 학술 연구에 의한 European Employment Guideline는 특정 활성화 정의(appropriate definition of activation)에 대한 사고에서 커다란 변화를 가져왔다. European Employment Guideline의 핵심 부분인 1997년 Coe and Snower 보고서는 일상적 고실업 극복을 위해 정책과 제도의 보완성(complementarities)이 갖는 잠재성에 대해 처음으로 제기하였다

〈표 2-2〉 적극적 노동시장정책의 유형별 재정지출 구성비 추이(ALMP=100)

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
직접일자리	36.7	34.2	33.0	33.5	32.5	25.4	26.3	24.3	24.3	25.1
직업훈련	18.4	18.9	18.5	16.8	18.2	19.4	19.6	20.2	16.4	13.1
고용서비스	4.8	4.8	5.2	5.5	6.1	6.9	6.9	7.2	7.2	6.6
고용장려금	18.2	17.4	21.8	23.3	23.8	27.0	28.1	28.5	31.0	38.5
창업지원	21.9	24.6	21.4	20.8	19.4	21.2	19.1	19.8	21.1	16.7
소계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ALMP	63.5	63.0	65.6	67.4	67.2	64.5	63.6	65.2	65.9	65.5
PLMP	36.5	37.0	34.4	32.6	32.8	35.5	36.4	34.8	34.1	34.5

자료: 기획재정부와 고용노동부 자료를 활용하여 작성.

〈표 2-3〉 재정지원 일자리사업 수 현황과 추이

(단위: 개, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019
직접일자리	57 (-5.0)	62 (8.8)	67 (8.1)	68 (1.5)	69 (1.5)	67 (-2.9)	50 (25.4)	50 (0.0)	40 (-20.0)
직업훈련	47 (30.6)	53 (12.8)	69 (30.2)	69 (0.0)	68 (-1.4)	51 (-25.0)	53 (3.9)	53 (0.0)	51 (-3.8)
고용서비스	42 (75.0)	42 (0.0)	42 (0.0)	40 (-4.8)	41 (2.5)	18 (-56.1)	32 (77.8)	34 (6.3)	34 (0.0)
고용장려금	22 (15.8)	20 (-9.1)	20 (0.0)	22 (10.0)	26 (18.2)	17 (-34.6)	19 (11.8)	19 (0.0)	22 (15.8)
창업지원	16 (0.0)	16 (0.0)	16 (0.0)	16 (0.0)	17 (6.3)	17 (0.0)	21 (23.5)	19 (-9.5)	23 (21.1)
실업소득유지지원	5 (0.0)	5 (0.0)	5 (0.0)	8 (60.0)	8 (0.0)	10 (25.0)	10 (0.0)	10 (0.0)	10 (0.0)
합계	189 (18.1)	198 (4.8)	219 (10.6)	223 (1.8)	229 (2.7)	180 (-21.4)	185 (2.8)	183 (-1.1)	170 (-7.1)

주: 1. 괄호 ( )안은 해당 일자리사업 수의 전년대비 증감률을 표시한 것이다.

2. 2017년은 일자리사업 개수의 유형별 비중을 의미한다.

자료: 고용노동부 내부자료, 각 연도

우리나라는 OECD 주요 국가와 비교해서 직접일자리 비중이 높다. 다시 말해 직접일자리 재정지출이 적극적 노동시장정책 재정지출의 OECD 평균은 13.2%인 데 반해 우리나라는 48.9%<sup>17)</sup>이다. 일자리사업 유사중복 현상도 해소되지 못했고, 전달체계 개선도 필요하다.

17) OECD Statistics Data Base 기준.

'19년 현재 직접일자리사업 개수는 50개로서 전체 일자리사업(185개)의 36%이다. 특히 직접일자리사업 효율성 개선을 위한 효율화 조치와 함께 참여자의 고용성과 제고를 위한 정책대상의 선정 및 관리, 정책목표의 명료화가 필요하다.

'17년 재정지원 일자리사업 185개, 17.1조원에서 노동시장의 고용창출과 유지에 직·간접적 영향을 주는 174개(11.1조원) 일자리사업의 고용성과와 만족도 등 일관된 기준 및 지표에 따라 최초로 평가를 실시하였다. 고용성과 평가 대상은 재정지원 8.5조원, 100개 일자리사업에 대해 실시하였고, 나머지는 참여자 만족도 등에 기타 평가 기준이 적용되었다. 기타 만족도 평가대상 일자리사업은 2.6조원, 74개로 일자리 인프라 등 간접 고용성과를 창출했다. 아래 <표 2-5>에서 고용성과는 해당 일자리사업이 직접적으로 일자리를 창출한다는 것을 의미하고, 기타는 직접적 일자리 창출에는 기여하지 못하는 인프라 및 운영비 지원 사업을 의미한다.

<표 2-4> 고용성과 도출 기준의 일자리사업 현황

(단위: 억원, %)

		직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원	전체
예산	고용성과	25,295 (93.4)	8,429 (37.5)	2,692 (33.7)	27,069 (85.0)	21,678 (98.5)	85,163 (76.5)
	기타	1,774 (6.6)	14,029 (62.5)	5,308 (66.3)	4,795 (15.0)	325 (1.5)	26,231 (23.5)
	합계	27,069	22,458	8,001	31,863	22,004	111,394
사업수	고용성과	40 (80.0)	19 (36.5)	11 (34.4)	14 (73.7)	16 (76.2)	100 (57.5)
	기타	10 (20.0)	33 (63.5)	21 (65.6)	5 (26.3)	5 (23.8)	74 (42.5)
	합계	50	52	32	19	21	174

자료: 한국고용정보원, 「일자리사업 성과 평가 현황」 자료에서 추출

일자리 예산이 고용창출에 직접 기여하지 않는 간접적 고용행정 및 수단에 투입되고 있다. 직접적으로 일자리를 창출하는 기준에 따라 일자리사업을 분류하면, 직접일자리 6.6%만이 일자리를 직접 창출하지 못하는 데 활용되지만, 직접적으로 고용성과를 발생하지 못하는 직업훈련과 고용서비스가 각각 62.5%와 66.3%에 달한다. 이와 같은 현상은 일자리 예산의 효과적 집행과 운용에 있어 비효율성을 유발한다. 때문에 직접 일자리를 창출하거나 기여하지 못하는 일자리사업은 구조조정이 필요하다.

우리나라는 OECD 주요 국가와 비교해 직접일자리사업 비중이 지나치게 높고, 고용가능성(employability) 제고를 위한 직업훈련(training)과 고용서비스(PES)에 대한 재정투자가 현

저하게 낮다. 직접일자리사업은 2015년 현재 GDP 대비 0.20%인 데 반해, OECD 평균은 0.07%에 불과하다. 취업취약계층에 대한 사회보장체계가 미흡하여 소득보전 일자리사업 등의 비중이 높고 노인일자리사업이 지속적으로 확대될 전망이다. 직접일자리사업 참여자가 전체 취업자의 1.5~2%를 차지한다.

## 2. 직접일자리 노동시장 효과 분석

직접일자리는 지원 인원이 '16년과 '17년에 각각 669천명과 743천명으로 노동시장의 직접 고용효과를 창출했다. 직접일자리는 매년 1~2월에 참여자 모집 기간을 거쳐 3월부터 본격적으로 참여하며, 국가가 고용주로 하는 공공부문 취업자로 분류된다. 직접일자리 월별 참여인원을 연인원(Man-Year)으로 환산하면, 전체 취업자의 1.8%를 차지한다.

〈표 2-5〉 2016년 직접일자리 참여자와 15~64세 취업자 월별 추이

(단위: 천명, %)

	직접일자리 참여자	취업자	참여자 비중
1월	136	24,003	0.57
2월	165	23,937	0.69
3월	492	23,991	2.05
4월	505	24,215	2.08
5월	511	24,431	2.09
6월	515	24,505	2.10
7월	520	24,565	2.12
8월	523	24,478	2.14
9월	498	24,475	2.03
10월	506	24,516	2.06
11월	506	24,566	2.06
12월	418	24,417	1.71
연간 참여자	441	24,342	1.81

직접일자리사업은 일자리 기회 제공과 사회 통합 기능을 동시 수행한다. 직접일자리는 장기실업자의 사회적 통합을 위해 노동시장에서 배제되어 있던 특정 취약계층에게 고용기회를 제공한다. 직접일자리사업은 개인의 고용가능성을 유지 또는 강화하고, 기존 능력과 숙련을 실현할 수 있는 결과로서 새로운 고용기회가 발생하게 된다. 직접일자리는 비경제 활동인구와 장기실업자의 노동시장 유입 촉진과 일자리 창출에 기여한다. 2015년 현재 직

직접일자리사업 참여자의 이전 경제활동상태는 비경제활동인구와 장기실업자가 각각 41.8%와 33.9%로 추정된다.

〈표 2-6〉 직접일자리사업 참여 이전 경제활동상태 추이

(단위: %)

	2013	2014	2015
비경제활동인구 <sup>1)</sup>	49.1	47.5	41.8
장기실업자 <sup>2)</sup>	34.0	33.5	33.9

주: 1) 비경제활동인구는 고용보험 가입 경험이 전혀 없는 직접일자리사업 참여자를 의미한다.

2) 장기실업자는 고용보험에 6개월 이상 가입 이력이 존재하지 않는 사람으로 정의된다.

자료: 일모아시스템DB-고용보험DB 연계자료

직접일자리사업 성과는 참여 단계와 참여 이후 노동시장 이전효과 등으로 크게 구분해야 한다. 우선 직접일자리사업은 국가 또는 공공부문이 고용주가 되어 장기실업자 등 취업취약계층을 직접 고용하기 때문에 노동시장의 직접적 고용효과를 낳는다. 때문에 직접일자리사업 참여자의 월별 또는 연간 규모는 주요 성과라고 볼 수 있다. 그러나 재정투자 규모가 크면 클수록 일자리 창출이 확대되기 때문에 그것이 노동시장에 미치는 영향(impact)은 일시적이고 한시적이다. 이른바 노동시장의 긍정적 결과를 가져오는 것이 아니다.

직접일자리사업은 취업취약계층의 소득보전과 고용기회를 동시 제공하는 사회통합 목적을 갖고 있다. 때문에 직접일자리사업 참여자 가운데 취업취약계층 또는 저소득계층 비중은 노동시장 효과와 구분되는 정책성과라고 볼 수 있다. 마지막으로 직접일자리사업도 적극적인 노동시장정책으로 노동시장으로의 진입과 함께 민간부문 노동시장으로의 이전(transfer)을 촉진하는 디딤돌로서 작용한다고 봐야 한다. 그러나 직접일자리사업 참여 종료 이후 민간부문 노동시장으로 이전 수준 또는 비율(취업률)로 고용성과를 평가하는 것은 취약계층의 일자리 기회 제공 등 사회통합 목적에서 다소 벗어날 수 있다는 점도 지적되어야 한다.

## 제2절 보조금 지원(바우처)사업과 직접일자리사업

### 1. 바우처형 직접일자리사업 참여자 현황

사회서비스형 일자리사업은 민간공급이 부족한 사회서비스를 정부가 제공하는 과정에서 일자리가 창출되는 사업으로 보훈처, 복지부, 여가부 등이 주로 담당하고 있다. 2017년 현재 사회서비스 직접일자리사업 참여자는 전체 직접일자리사업 참여자의 11%에 달하는

81천명이다. 고용노동부와 한국고용정보원이 운영하는 일모아시스템 참여자 정보를 고용보험DB를 연결하여 확보하여 추출한 원시자료를 활용하였다. 사회서비스형 직접일자리사업에서 남성과 여성이 각각 6천명과 75천명으로 7.0%와 93.0%를 차지한다. 사회서비스형 일자리사업은 대표적 여성 일자리사업으로 분류된다. 사회서비스형 직접일자리사업 세부 유형 중 장애인활동지원의 참여자가 24천명으로 가장 많고, 그다음 지역자율형사회서비스투자사업 18천명, 노인돌봄서비스지자체보조 13천명 순서다.

〈표 2-7〉 사회서비스형 직접일자리사업 참여자 현황

(단위: 명, %)

	2016		2017	
	인원	비중	인원	비중
소득보조형	489,320	73.2	541,016	72.9
공공업무지원형	18,288	2.7	25,734	3.5
사회서비스형	78,127	11.7	80,898	10.9
인턴형	8,723	1.3	9,800	1.3
사회봉사복지형	74,430	11.1	85,145	11.5
전체	668,888	100.0	742,593	100.0

주: 2018년 재정지원 일자리사업 평가를 위해 구축한 데이터를 사용함

사회서비스 직접일자리사업 참여자의 연령대는 중년층(35~54세) 비중이 상대적으로 높고, 그다음으로 장년층(55~64세)의 비중이 높다. 사회서비스 일자리사업 참여자의 절대 다수는 중장년 이상 여성이다. 세부사업별로는 국가유공자등노후복지지원 사업과 지역아동지원 사업의 경우 중년층의 비중이 70% 이상으로 높은 편이었고, 장애아동가족지원사업의 청년층 비중이 69.8%로 높은 편이다.

〈표 2-8〉 바우처형 직접일자리사업 지원 현황

(단위: 억원, 명)

사업	부처	회계	'17년		'18년		'19년	
			예산	인원	예산	인원	예산	인원
노인돌봄서비스 (노인돌봄종합서비스)	복지	일반	855	210,682	939	26,141	1,056	26,664
장애아동가족지원 (발달재활서비스)	복지	일반	652	4,640	763	5,431	830	5,886
장애인활동지원	복지	일반	5,461	56,522	6,907	61,717	10,035	70,435
지역자율형 사회서비스투자	복지	균특	2,213	36,826	2,361	31,792	2,768	44,297
아이돌봄지원	여가	일반	868	20,000	1,084	23,000	2,246	30,000

〈표 2-9〉 바우처형 직접일자리사업의 참여자 현황(2017년)

(단위: 억원, 천명, %)

부처	사업명	예산	지원인원	참여인원	남성	여성
복지부	노인돌봄서비스지자체보조 (노인돌봄종합서비스)	1,690 (14.7)	30 (20.4)	13 [16.0]	90 (0.7)	12,865 (99.3)
복지부	장애아동가족지원	698 (6.1)	6 (3.7)	4 [4.9]	341 (8.6)	3,630 (91.4)
복지부	장애인활동지원	6,061 (52.6)	61 (40.8)	24 [30.1]	3,254 (13.4)	21,062 (86.6)
복지부	지역자율형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	2,213 (19.2)	32 (21.5)	18 [22.0]	1,374 (7.7)	16,394 (92.3)
여가부	아이돌봄서비스(아동양육지원)	868 (7.5)	20 (13.5)	4 [5.2]	-	4,210 (100.0)
전체		11,530 (100.0)	148 (100.0)	63 [100.0]	5 (7.0)	53 (93.0)

주: 1. 예산과 지원인원에는 추경 예산 및 지원인원이 포함됨

2. 참여인원은 중복 참여자를 제외한 연인원(Man Year) 기준으로 작성된 것임

〈표 2-10〉 바우처형 직접일자리사업의 연령계층별 참여 현황(2017년)

(단위: 명, %)

사업	청년 (34세 이하)		중년 (35~54세)		장년 (55~64세)		고령 (65세 이상)	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
노인돌봄서비스 지자체보조 (노인돌봄종합서비스)	85	0.7	4,251	32.8	6,745	52.1	1,874	14.5
장애아동가족지원	2,773	69.8	1,148	28.9	49	1.2	1	0.0
장애인활동지원	1,679	6.9	12,787	52.6	8,484	34.9	1,366	5.6
지역자율형 사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	4,197	23.6	7,829	44.1	5,146	29.0	596	3.4
아이돌봄서비스 (아동양육지원)	32	0.8	2,269	53.9	1,807	42.9	102	2.4
전체	8,766	13.9	28,284	44.7	22,231	35.1	3,939	6.2

## 2. 바우처형 직접일자리 참여자의 민간일자리 이행 실태 분석

직접일자리사업 참여자의 민간부문 일자리로 이동을 의미하는 취업률은 16.9%인 데 반해 사회서비스 직접일자리 참여자는 이것보다 낮은 10.6%였다. 바우처 직접일자리 참여자의 세부사업별 취업률을 보면, 노인돌봄종합서비스가 21.1%로 가장 높지만, 그다음 장애인활동지원이 11.2%, 지역자율형 사회서비스투자사업은 9.4%, 아이돌봄서비스는 4.1% 등의 순서로 나타났다.

직접일자리 참여자 전체 6개월 고용유지율은 55.4%이고, 12개월 고용유지율은 19.2%이다. 사회서비스형 직접일자리 참여자가 민간부문 일자리로 이동하여 6개월 이상 고용을 유지하는 비율은 60.4%이고, 12개월 이상 고용유지율은 19.2%이다. 다시 말해 사회서비스 직접일자리사업 참여자가 민간 일자리에 취업을 하더라도 100명 가운데 20여 명만 1년 이상 고용을 유지한다는 의미이다. 바우처형 직접일자리 참여자의 세부 사업별로는 6개월 고용유지율은 전반적으로 40~50%대에서 유지되고 있다. 12개월 이상 고용유지율도 20%대에서 유지되고 있으나 아이돌봄서비스 참여자의 12개월 이상 고용유지율은 10%에 못 미치는 것으로 분석되었다. 전반적으로 바우처 직접일자리 참여자의 취업률과 고용유지율은 직접일자리사업 참여자의 평균 수준과 유사하다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-11〉 2016년 사회서비스형 직접일자리사업 참여자의 고용성과<sup>1)</sup>

유형	취업률	고용유지율 <sup>2)</sup>		취업소요기간 <sup>3)</sup>
		6개월(180일)	12개월(365일)	
직접일자리 전체	16.9	55.4	14.9	-
사회서비스형 전체	10.6	60.4	19.2	109.1
노인돌봄서비스지자체보조 (노인돌봄종합서비스)	21.1	43.1	15.0	122.7
장애아동가족지원	7.5	59.8	22.8	90.6
장애인활동지원	11.2	44.8	16.7	99.8
지역자율형사회서비스투자사업 (자치단체경상보조)	9.4	49.3	17.6	125.6
아이돌봄서비스 (아동양육지원)	4.1	46.7	7.2	119.1

- 주: 1) 직접일자리 전체 및 사회서비스형 전체 고용성과는 각 사업별로 도출한 값을 단순 합산하여 평균한 값임  
 2) 고용유지율의 경우 특정 시점(일자리사업 참여시작일 이후 익년 12월 31일)을 기준으로 취업을 유지하고 있으나 고용유지기간이 6개월 혹은 12개월이 되지 않는 경우(우측절단) 고용유지자에서 제외되어 고용유지율이 과소 추정될 수 있음  
 3) 취업소요기간은 공공업무지원형 사업의 평가지표로 다른 유형의 경우 취업소요기간을 산출하지 않으므로 직접일자리 전체 평균은 산출하지 않음

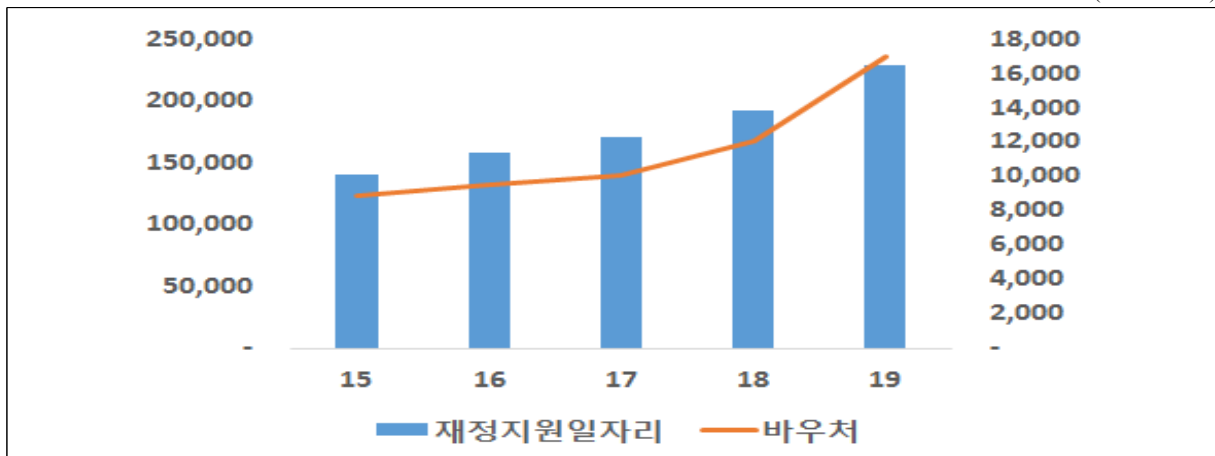
바우처형 사회서비스 일자리사업 참여자 대부분은 여성이고, 반복참여 제한이 존재하지 않기 때문에 직접일자리사업이 일종의 직업 또는 직장 개념으로 정착되어 있다. 적극적 노동시장정책의 직접일자리사업이 갖는 한시적 정규직 개념이 상시적 정규직 개념으로 인식되고 있는 것이 현실이다. 최근 사회서비스진흥원 설립 주장의 배경에는 바우처형 직접일자리사업의 잠김현상을 애초에 방지할 수 없고, 참여자 대부분이 상시적 일자리 또는 직업 개념으로 받아들이고 있는 현실을 반영한 것이다.

### 3. 소결

직접일자리에 포함된 ‘사회복지 바우처’는 상시적 일자리로서 직접일자리 사업에 해당한다고 단정하기 어려운 측면이 존재한다. 특히 최근 바우처형 직접일자리사업 예산 규모가 급격하고 증가하고,<sup>18)</sup> 참여자의 일자리 성격을 체계적으로 진단하여 일자리사업에서 제외하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다. 단순히 정책결정의 용이성이나 예산 편성 및 분류 측면에서 타당성보다는 사회복지서비스의 질적 개선과 함께 관련 분야 종사자의 근로조건을 개선하려는 노력과 함께 고려되어야 할 사안이다. 다시 말해 바우처형 직접일자리사업의 한시적·경과적 일자리로 규정할 수 있는지에 대한 정책 판단이 필요하다.

[그림 2-1] 재정지원일자리 및 복지바우처 추이

(단위: 억원)



바우처형 직접일자리는 이미 민간기관 근로자인 사회서비스 종사자로서 고용관계를 형성하고 있다. 보육·요양·돌봄 서비스 이용 가격 보조금 지원(바우처) 사업이 직접일자리 사업에 포함되어 있으나 서비스를 제공하는 종사자들은 지정된 서비스 제공기관과 근로계

18) '18년 재정지원 일자리사업 예산은 '18년 12.6%인 데 반해 바우처형 직접일자리는 20%로 증가하였다. '19년에는 일자리사업 전체는 19.2% 증가한 데 반해 바우처형 직접일자리는 40.5% 증가하였다.

약을 맺거나 프리랜서로 근무하고 있다. 따라서 바우처형 직접일자리 참여자의 민간부문 취업률과 취업취약계층 참여비율을 측정하고, 반복참여를 제한하는 것은 불합리하다. 오히려 직접일자리사업이라는 이유로 종사자 개인의 경력관리에도 불리하게 작용하고, 정부가 낮은 임금을 지급하는 등 사회서비스 종사자의 일자리 질을 낮추는 주체로서 작용하고 있다.

결론적으로 바우처형 직접일자리는 일자리사업 재분류 및 사전협의를 통해 일자리사업에서 제외하는 것이 바람직하다. 그 과정에서 직접일자리사업 재정투자가 다소 감소하여 정부의 일자리창출 추진 의지에 미흡한 측면이 발견된다고 하더라도 일자리사업으로 적절하지 않다는 점이 인식될 수 있도록 해야 한다. 직접일자리사업으로 추진되고 있는 바우처 관련 사회서비스사업은 종사자의 처우 개선을 통해 사회복지서비스의 질적 개선을 위한 노력이 필요하다.

### 제3절 직접일자리사업 효과성 제고 방안

#### 1. 요약

2008년 세계금융위기에 따른 고용위기에 대응하기 위해 일자리 예산이 크게 증대되면서 지속적 효율화가 추진되었다. 2010년 「수요자 맞춤형 재정지원 일자리사업 효율화」 이후 공공근로사업이 통폐합되면서 직접일자리사업은 감소 추세에 있다. 2015년 이후 고용장려금 비중이 가장 높고, 직업훈련도 매년 증가하는 추세로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 일자리 여건이 기본적으로 개선되지 못한 상태이다. 우리나라는 OECD 주요 국가와 비교해서 직접일자리 비중이 높다. 직접일자리 재정지출이 적극적 노동시장정책 재정지출의 OECD 평균은 13.2%인 데 반해 우리나라는 48.9%<sup>19)</sup> 수준이다. 또한 일자리사업 유사중복 현상이 심각하고, 전달체계도 복잡하다. 2017년 기준 직접일자리사업 개수는 50개로 전체 일자리사업(185개)의 36%로서 관리비용도 적지 않을 것으로 추정된다. 일자리사업 참여자의 고용성과가 전반적으로 낮아 적극적 노동시장정책의 조치로서 효과성이 낮다는 비판도 있다.

일자리 예산이 고용창출에 직접 기여하지 않는 간접적 고용행정 및 수단에 재정이 지출되고 있다. 직접적으로 일자리를 창출하는 기준에 따라 일자리사업을 분류하면, 직접일자리는 6.6%만이 일자리를 직접 창출하지 못하는 데 활용되지만, 고용성과를 발생하지 못하는 직업훈련과 고용서비스가 각각 62.5%와 66.3%에 이른다. 일자리 예산의 효과적 집행과 운용에서 비효율성이 일부 존재한다. 직접적으로 일자리를 창출하거나 그것에 기여하지 못하는 일자

19) OECD Statistics Data Base 기준.

리사업은 구조조정이 필요하다. 고용성과 중심의 일자리사업 추진을 위한 노력이 요구된다.

〈표 2-12〉 고용성과 도출 기준의 일자리사업 현황

(단위: 억원, %)

		직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원	전체
예산	고용성과	25,295 (93.4)	8,429 (37.5)	2,692 (33.7)	27,069 (85.0)	21,678 (98.5)	85,163 (76.5)
	기타	1,774 (6.6)	14,029 (62.5)	5,308 (66.3)	4,795 (15.0)	325 (1.5)	26,231 (23.5)
	합계	27,069	22,458	8,001	31,863	22,004	111,394
사업수	고용성과	40 (80.0)	19 (36.5)	11 (34.4)	14 (73.7)	16 (76.2)	100 (57.5)
	기타	10 (20.0)	33 (63.5)	21 (65.6)	5 (26.3)	5 (23.8)	74 (42.5)
	합계	50	52	32	19	21	174

자료: 한국고용정보원, 「일자리사업 성과 평가 현황」 자료에서 추출

## 2. 바우처 일자리사업 개선과제

노인과 장애인 등 취약계층 대상 사회복지서비스형 바우처 관련 직접일자리사업은 일자리사업의 정책효과 개선을 위해 효율화 조치가 필요하다. 다양한 차원의 실태조사를 통해서 살펴보면, 사회복지 바우처형 직접일자리사업 참여자는 노동시장정책 프로그램 참여자라고 인식하고 있지 않다. 다시 말해 관련 분야 종사자들은 바우처 관련 직접일자리사업 참여자는 ‘하나의 직장 또는 상시 일자리이며, 정부가 제공하는 일자리’로 인식하고 있다. 한국고용정보원의 실태조사와 모니터링에 따르면, 바우처 관련 직접일자리사업 종사자는 사회서비스 제공기관(사업 수행기관)과 근로계약을 맺거나 프리랜서로 근무하고 있어 한시적 일자리의 성격보다는 상시·지속적 일자리로 인식하고 있다. 다시 말해 자신들이 직접일자리사업 참여자라고 생각하지 않아 민간부문 일자리로 이동하기 위한 디딤돌 또는 한시적 일자리 기회로서 역할을 제대로 하지 못하는 상황이다. 노동시장정책의 수단으로 기능과 목적을 실행하지 못하고 있다. 현재 바우처형 직접일자리사업 참여자는 노동시장정책의 대상이 아니라 기간제 근로자로서 존재한다고 봐야 한다. 바우처 관련 직접일자리사업은 노동시장정책의 수단에서 제외하여 사회서비스사업으로 관리하는 것이 적절하다.

## 3. 중장기 재정투자 방향과 과제

일자리 분야 재정지출은 다음과 같은 기본 방향에 따라 실시되어야 한다. 첫째, 일자리사업 구조 개편을 통해 효율성이 제고되어야 한다. 국제적 기준에 맞지 않거나 고용행정 목

적의 일자리사업은 일체 재정비되어야 한다. 예컨대 재직자 대상 직업훈련은 OECD 분류 기준이 부합하지 않은 데도 불구하고 일자리사업 예산으로 편성되어 왜곡 현상이 발생하고 있다.

둘째, 일자리사업의 전달체계가 혁신적으로 개선되어야 한다. 복잡한 사업 집행체계의 단순화, 일자리사업 수행기관 간 서비스 연계, 중앙-지자체 사업 연계 등 일자리 체감도 제고를 위해 개편되어야 한다. 셋째, 청년 일자리사업 범위 재조정을 통해 재정지출의 선택과 집중이 필요하다. 넷째, 중앙과 지방정부의 일자리사업에서 역할 분담 및 연계 조정 방안이 있어야 한다. 자치단체 일자리사업 성과관리를 지원하여 중앙정부 일자리사업의 효율성뿐만 아니라 지역 맞춤형 일자리 창출에 효과적으로 대응해야 한다. 마지막으로 일자리 재정지출구조의 효율화 및 합리화를 통해 노동시장 이중구조 해소에도 재정지원이 있어야 한다.

일자리 재정투자는 다음과 같은 운영 방안 및 기준에 따라 이뤄져야 한다. 첫째, 고용성과 연동형 일자리사업 재정비 기준 마련과 함께 예산 편성이 연계되어야 한다. 직접일자리 참여자의 민간부문 일자리로 이전효과는 아주 낮다. 다시 말해 직접일자리가 민간부문으로 이동하기 위한 디딤돌 또는 한시적 일자리로서 작용하지 못하고, 하나의 직업 또는 일자리로 인식되는 잠김현상이 발생하고 있다. 직접일자리 부문의 합리적 축소와 함께 고용서비스 및 직업훈련의 고품질 또는 고도화 재정투자가 절대적으로 필요하다. 한시적·단기적 직접 일자리사업 예산을 고용서비스로 전환하여 재정운용의 균형성과 효율성 제고에 활용되어야 한다.

둘째, 일자리사업의 유형별·대상별 재정투자가 조정되어야 한다. 취업취약계층 지원 강화는 물론이고, 청년 일자리대책에 일자리 예산이 집중적으로 활용될 수 있도록 하여 재정투자 효율화가 필요하다. 청년일자리대책도 주기적·정기적 모니터링을 통한 유연한 재정투자가 운용되어야 한다. 향후 3~4년간 청년 실업문제가 심각할 것으로 전망되기 때문에 안정적이고 지속적인 재정투자 증대가 필요하다. 정책 대상의 세부화 및 구체화가 있어야 한다. 청년, 여성 및 베이비부머 세대 일자리 창출에 기여할 수 있는 재정지출이 있어야 한다.

셋째, 고용성과 중심의 일자리사업 운영 및 평가체제가 마련되어야 한다. 일자리사업 고용성과 등급제를 도입하여 미흡 사업의 구조조정 실시, 우수 사업 예산 집중 및 확대 등이 있어야 한다. 일자리 미흡사업에 대한 구조조정을 통해 재정지출의 효율성 제고는 불가피하다.

넷째, 일자의 질적 제고를 위한 노동시장 이중구조 및 분절구조 해소에 재정지출이 과감하게 이뤄져야 한다. 특히 청년 일자리대책 등 단기적 재정투자 효율화와 함께 노동시장의 고용여건 개선을 위한 중장기 재정지출이 증대되어야 한다.

직접일자리사업 효율화 방안은 기본적으로 다음과 같이 진행되어야 할 것으로 본다. 첫째,

일자리사업으로 관리되는 것이 부적절한 사회서비스 바우처 제공 사업 5개는 관리범위에서 제외되어야 한다.<sup>20)</sup> 다만, 노인일자리사업은 저소득 노인계층을 위한 소득보전 수단으로서 기능을 유지하는 것이 유리하다.

둘째, 직접일자리 상시화 방지를 위한 일몰제가 도입되어야 한다. 성과가 부진한 직접일자리사업은 일몰제를 도입하고, 신규 직접일자리사업은 한시사업으로 추진 후 성과에 따라 지속 여부를 결정하는 것이다. 성과평가 결과가 부진한 사업은 기한(1~3년 내외)을 설정하고 기한 도래 시 성과를 감안하여 사업 재설계·폐지를 추진한다.

셋째, 공공업무지원·인턴형 참여 시 관련직무·훈련·직업경로 정보를 제공하고, 고용서비스 연계 여부를 성과지표에 반영하는 방안도 검토되어야 한다.

마지막으로 직접일자리사업은 사회적·경제적 취약계층의 소득보전 등 사회통합 기능을 유지하고, 향후 한국형 실업부조 도입에 맞춰 운영되어야 한다. 예컨대 소득보전 기능만 있는 직접일자리사업은 실업부조와 연계하여 운영하는 방안 등이 지속적으로 모색되어야 한다.

20) 현재 직접일자리사업에 포함되어 있는 바우처사업은 장애인활동지원, 아이돌봄서비스 지역자율형사회서비스투자, 장애아동가족지원(발달재활서비스), 노인돌봄종합서비스 ('19년 1조 6,934억원, 인원 17.7만명) 등 5개이다.

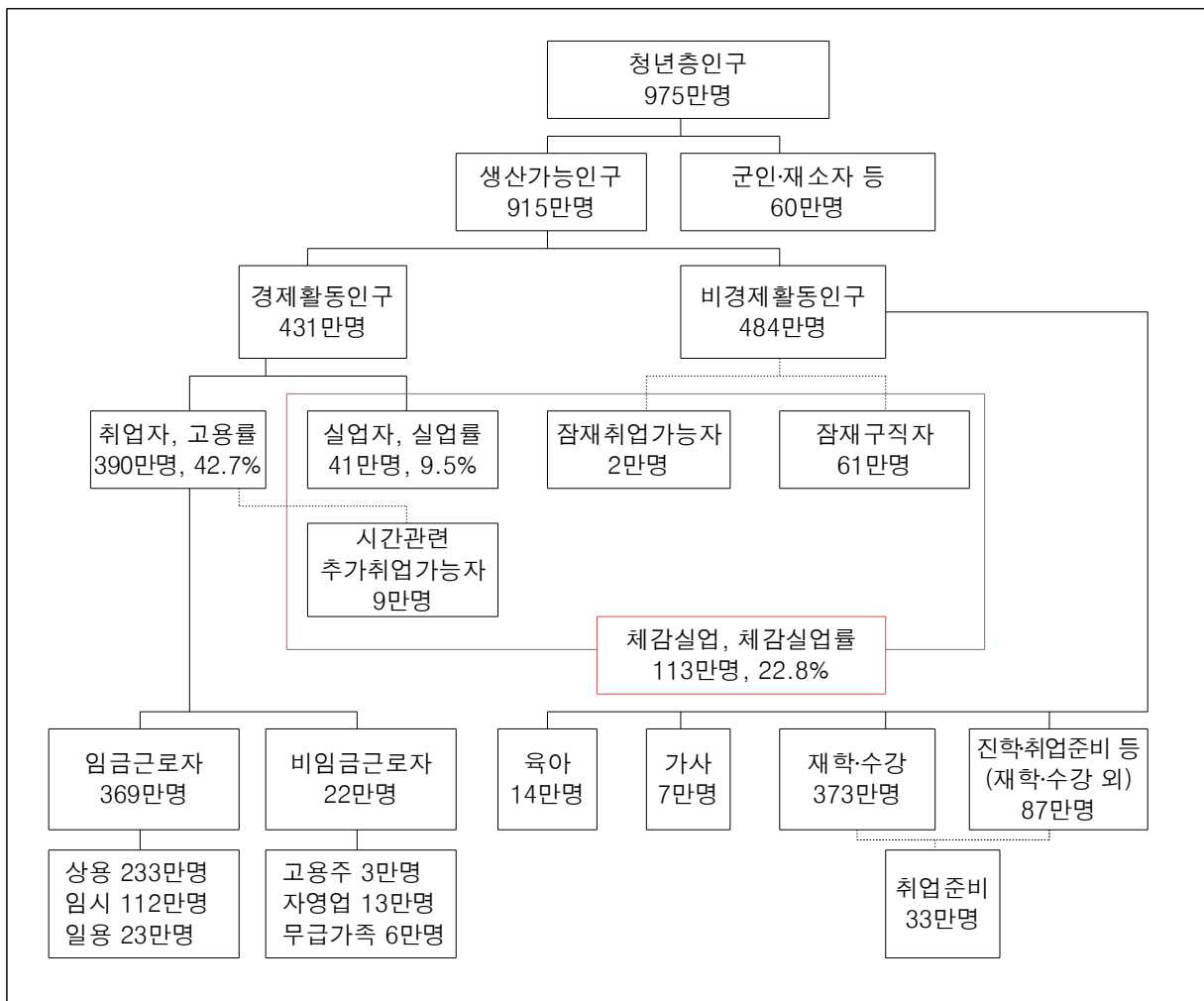
### 제3장

## 중장기 청년 일자리 예산 방안 수립

### 제1절 청년 일자리 현황

#### 1. 청년층 노동시장 현황

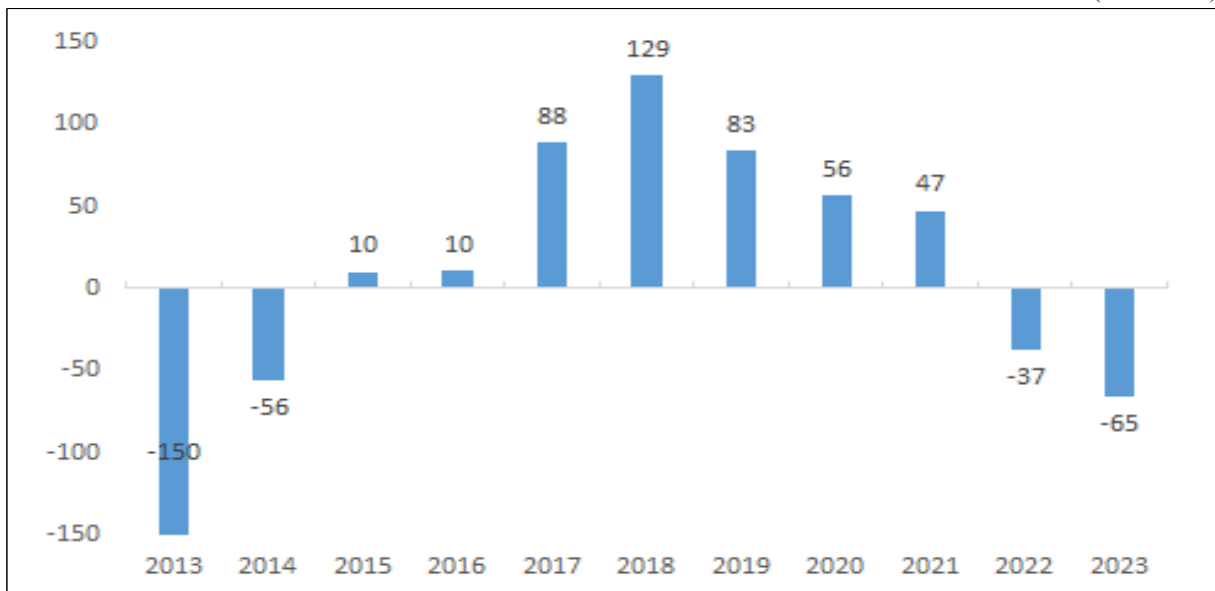
[그림 3-1] 청년고용 현황, 15~29세(2018년)



한국의 전체 생산가능인구는 2019년 현재 여전히 증가추세에 있으나, 청년층 생산가능인구는 1990년을 기점으로 돌아서 감소추세를 유지하고 있다. 세부 연령대별로는 15~19세, 20~24세 연령대의 생산가능인구가 감소추세에 있으나 25~29세 생산가능인구(3,432천명, 전년 대비 +96천명)는 증가추세를 유지하고 있으며, 장래인구추계에 따르면 향후 2~3년간 증가추세가 유지될 것으로 전망된다. 이는 곧 노동시장 내 경쟁 심화를 의미하며, 현 정부가 청년고용 정책의 수립에 있어 중장기적 대책뿐만 아니라 단기대책에 주력하고 있는 근거가 해당 연령대의 인구 증가세에 있다.

[그림 3-2] 25~29세 인구 증감

(단위: 천명)



자료: 경제활동인구조사 원자료

2000년대 지속적으로 감소추세를 보였던 청년층 경제활동인구는 2013~2016년 기간 증가추세를 보였으나, 2017년 이후 감소추세를 보이고 있다. 2018년 청년층 경제활동인구는 전년 대비 21천명 감소한 4,312천명이다.

2017년 청년층 경제활동인구가 감소추세로 돌아섰음에도, 청년층 생산가능인구의 감소폭이 경제활동인구의 감소폭을 상회하는 만큼, 청년층 경제활동참가율은 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 2018년 청년층의 경제활동참가율은 전년 대비 0.4%p 증가한 47.1%를 기록하였다.

〈표 3-1〉 청년층 경제활동인구 총괄, 15~29세(2013~2018년)

(단위: 천명, %, %p)

연령계층별		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	전년대비 증감
전체 인구	생산가능인구	42,304	42,795	43,239	43,606	43,931	44,182	251.0
	경제활동인구	26,108	26,836	27,153	27,418	27,748	27,895	147.0
	경제활동참가율	61.7	62.7	62.8	62.9	63.2	63.1	-0.1
	취업자	25,299	25,897	26,178	26,409	26,725	26,822	97.0
	실업자	808	939	976	1,009	1,023	1,073	50.0
	비경제활동인구	16,196	15,959	16,086	16,187	16,183	16,287	104.0
15~ 29세	생산가능인구	9,439	9,395	9,380	9,363	9,282	9,149	-133.0
	경제활동인구	4,053	4,179	4,253	4,334	4,333	4,312	-21.0
	경제활동참가율	42.9	44.5	45.3	46.3	46.7	47.1	0.4
	취업자	3,728	3,802	3,864	3,908	3,907	3,904	-3.0
	실업자	324	378	389	426	426	408	-18.0
	비경제활동인구	5,387	5,216	5,127	5,029	4,949	4,837	-112.0

자료: 경제활동인구조사 원자료

2013년 이후 증가추세를 보이던 청년 취업자는 2017년 감소추세로 돌아선 이래, 2018년 역시 전년 대비 3천명 감소하여 3,904천명을 기록하였다. 세부 연령대별로는 2018년 기준 15~19세, 20~24세 연령층의 취업자가 전년 대비 각각 42천명, 76천명 감소한 반면, 25~29세 취업자는 116천명 증가한 2,408천명을 기록하였다. 2000년대 지속적인 감소추세를 보이고 있는 전체 취업자 중 청년 취업자의 비중은 2017년에 이어 14.6%를 기록하고 있다.

〈표 3-2〉 청년층 인구 및 취업자 변화추세, 세부 연령대별(2013~2018년)

(단위: 천명)

시 점	15세 이상 인구			취업자		
	15~19세	20~24세	25~29세	15~19세	20~24세	25~29세
2013	3,274	2,892	3,274	225	1,251	2,253
2014	3,196	2,983	3,215	245	1,337	2,220
2015	3,124	3,039	3,217	245	1,402	2,217
2016	3,066	3,044	3,252	244	1,402	2,262
2017	2,922	3,023	3,336	247	1,368	2,292
2018	2,759	2,958	3,432	205	1,292	2,408

자료: 경제활동인구조사 원자료

청년층 취업자의 최근 월별 변동추이를 살펴보면, 전년동월 대비 청년 취업자 수가 지속적인 증가추세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 가장 최근 자료인 2019년 5월을 기준으로 전년동월 대비 45천명 증가, 전월 대비로도 55천명 증가한 3,953천명을 기록하는 등 청년층 생산가능인구의 감소에도 불구하고 청년취업이 호조세를 보이고 있다.

〈표 3-3〉 월별 취업자 동향, 15~29세(2019년 1~5월)

(단위 : 천명)

구 분	2019. 1	2019. 2	2019. 3	2019. 4	2019. 5
15~29세 취업자	3,891	3,906	3,900	3,898	3,953
전년동월대비 증감	3	20	43	48	45

자료: 경제활동인구조사 원자료

청년층 취업자의 변화추이를 산업별로 구분하여 살펴보면, 공공행정·국방 및 사회보장행정(26천명, 27.3%), 건설업(26천명, 20.5%), 정보통신업(11천명, 5.6%) 등에서 전년 대비 증가하였으나, 제조업(-29천명, -4.5%)을 중심으로 교육서비스업(-17천명, -5.0%), 사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업(-13천명, -7.6%) 등에서 감소세를 보이고 있다. 전반적으로는 전체 인구의 산업별 취업자 변화추이와 유사한 모습을 보이나, 전체 노동시장에서 취업자 증가세가 두드러지는 보건업 및 사회복지서비스업의 경우, 청년층에 있어서는 증가세가 강하지 않다는 점에 차이점을 보인다.

〈표 3-4〉 청년층 산업별 취업자 동향

(단위: 천명, %, 전년 대비)

구 분	2018년			
	취업자 수	구성비	증감	증감률
< 전 체 >	3,904	100.0	-3	-0.1
○ 농 림 어 업	24	0.6	1	5.1
○ 제 조 업	623	15.9	-29	-4.5
○ 건 설 업	142	3.6	24	20.5
○ 도매 및 소매업	586	15.0	-0	-0.0
○ 운수 및 창고업	99	2.5	9	10.2
○ 숙박 및 음식점업	571	14.6	-10	-1.6
○ 정보통신업	199	5.1	11	5.6
○ 금융 및 보험업	115	3.0	3	2.2
○ 부 동 산 업	19	0.5	-12	-39.0
○ 전문·과학 및 기술서비스업	230	5.9	2	1.0

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 천명, %, 전년 대비)

구 분	2018년			
	취업자 수	구성비	증감	증감률
○ 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	153	3.9	-13	-7.6
○ 공공행정·국방 및 사회보장 행정	120	3.1	26	27.3
○ 교육 서비스업	320	8.2	-17	-5.0
○ 보건업 및 사회복지서비스업	420	10.8	1	0.2
○ 예술·스포츠·여가관련서비스업	132	3.4	3	2.3
○ 협회및단체·수리및기타개인서비스업	132	3.4	-4	-3.1
○ 기타	21	0.5	3	15.3

자료: 경제활동인구조사 원자료

청년층 직업별 취업자의 전년 대비 증감을 살펴보면, 기능원 및 관련 기능종사자(1만 9천명, 10.9%), 사무종사자(1만 2천명, 1.3%), 단순노무종사자(1만 1천명, 3.4%) 등의 직종에서 취업자가 증가하였으나, 판매종사자(-2만 5천명, -5.0%), 장치·기계조작 및 조립종사자(-1만 2천명, -4.1%) 등의 직종에서 취업자가 감소하는 등 전체 노동시장의 추이와 유사한 모습을 보이고 있다.

〈표 3-5〉 청년층 직업별 취업자 동향

(단위: 천명, %, 전년 대비)

구 분	2018년			
	취업자 수	구성비	증감	증감률
< 전 체 >	3,904	100.0	-3	-0.1
○ 관 리 자	7	0.2	1	9.9
○ 전문가 및 관련 종사자	1,076	27.6	-12	-1.1
○ 사무종사자	910	23.3	12	1.3
○ 서비스종사자	618	15.8	7	1.2
○ 판매종사자	472	12.1	-25	-5.0
○ 농림어업숙련종사자	14	0.4	-4	-20.3
○ 기능원 및 관련 기능종사자	192	4.9	19	10.9
○ 장치·기계조작 및 조립종사자	285	7.3	-12	-4.1
○ 단순노무종사자	329	8.4	11	3.4

자료: 경제활동인구조사 원자료

종사상 지위별 청년 취업자의 전년 대비 증감을 살펴보면, 임금근로자 중 상용근로자는 3만명(1.3%) 증가하였으나, 임시근로자는 2만 5천명(-2.2%), 일용근로자는 1천명(-0.5%) 감소하였다. 전체 취업자 중 상용근로자 비중은 59.7%로 전년 대비 1.1%p 상승하였다. 비임금근로자 중에서는 자영업자가 3천명(2.2%) 증가하였으나, 무급가족종사자는 1만명(-15.5%) 감소하였다.

〈표 3-6〉 종사상 지위별 청년 취업자 동향

(단위: 천명, %, 전년 대비)

구 분	2018년			
	취업자수	구성비	증감	증감률
< 15~29세 전체 >	3,904	100.0	-3	-0.1
○ 임금근로자	3,686	94.4	4	0.1
- 상용근로자	2,331	59.7	30	1.3
- 임시근로자	1,121	28.7	-25	-2.2
- 일용근로자	234	6.0	-1	-0.5
○ 비임금근로자	219	5.6	-7	-3.1
- 자영업자	162	4.1	3	2.2
- 무급가족종사자	57	1.5	-10	-15.5

자료: 경제활동인구조사 원자료

취업자 수의 변화 추이와 유사하게, 청년고용률(15~29세)은 2013년 이래 지속적인 증가 추세를 보이고 있으나, 증가율은 이후 둔화추세를 보이고 있다. 2018년 청년고용률은 42.7%로, 2017~2018년 기간 취업자 수가 감소하였음에도, 생산가능인구 감소의 영향으로 인해 전년 대비 0.2%p 증가하였다. 세부 연령대별로는 15~19세의 고용률은 2018년 7.4%로 전년 대비 1.1%p 감소하였고, 20~24세 고용률은 전년 대비 1.7%p 감소한 43.7%를, 25~29세 고용률은 70.2%를 기록하여, 전년 대비 1.5%p 증가하였다. 2018년의 이러한 추세는 이전의 고용률 변화 추이와 그 궤를 상당히 달리하는 모습을 보인다. 2009년 5.4%를 기록한 이래 지속적인 증가 추세를 보이던 15~19세 고용률이 2018년 감소추세로 돌아섰으며, 20~24세의 고용률 역시 2016년 이래 감소추세를 유지하고 있다. 반면, 등락을 거듭하던 25~29세 고용률은 타 세부 연령대와 달리 전월 대비 증가하여 70%를 상회하는 수준을 기록하였다. 핵심 근로연령층에 가까운 본 연령대의 고용률 증가는 일자리 사정의 개선 기미를 보인다. 이는 점에서 반길 만하나, 동시에 청년층 노동시장 진입 연령대의 지연을 의미하는 것이기도 하며, 15~19세 고용률 감소현상 역시, 선취업 후진학 추세의 역행을 의미한다는 점에서 우려할 만하다. 더불어, 청년고용률의 증가추세는 임금수준, 근속기간 등 근로조건 미스매치로 인한 청년 일자리의 질적 열악성을 반영하지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-7〉 고용률 변화 추이(2013~2018년)

(단위: %)

구분	전체	15~29세	15~19세	20~24세	25~29세
2013년	59.5	39.7	6.9	43.2	68.8
2014년	60.2	40.7	7.7	44.8	69.1
2015년	60.3	41.5	7.9	46.1	69.0
2016년	60.4	42.3	8.0	46.0	69.6
2017년	60.7	42.5	8.5	45.4	68.7
2018년	60.7	42.7	7.4	43.7	70.2

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 년도

청년고용률을 성별로 구분하여 보면, 남성과 여성 청년고용률 모두 전년 대비 0.2%p 증가한 40.8%, 44.6%를 기록하였으며, 전년과 같이 3.8%p의 격차를 유지하고 있다. 최근 수년간 남성에 비해 가파른 증가율을 보이던 여성 청년고용률은 증가세가 둔화되는 모습이 관측된다.

〈표 3-8〉 성별 청년고용률 변화 추이(2013~2018년)

(단위: %)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체	39.7	40.7	41.5	42.3	42.5	42.7
남성	38.1	38.9	39.8	40.7	40.6	40.8
여성	41.3	42.5	43.2	43.8	44.4	44.6

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 년도

2013년 이후 취업자와 동반 증가추세를 보여 왔던 청년 실업자 수는 2018년 전년 대비 18천명 감소한 408천명을 기록하였다. 전체 실업자가 전년 대비 50천명 증가한 것과는 대비된다. 최근 청년층 실업자의 월별 변동추이를 살펴보면, 2019년 1~4월 기간 청년 실업자는 지속적인 증가추세를 보이다 5월 감소세로 전환되었다. 2019년 5월 15~29세 실업자는 전년동월 대비 23천명 감소한 437천명이다.

〈표 3-9〉 청년층 실업자 동향, 세부 연령대별(2013~2018년)

(단위: 천명)

시 점	실업자			
	15~29세	15~19세	20~24세	25~29세
2013	324	26	126	172
2014	378	25	151	201

〈표 3-9〉의 계속

(단위: 천명)

시 점	실업자			
	15~29세	15~19세	20~24세	25~29세
2015	389	29	165	195
2016	426	27	170	229
2017	426	23	163	240
2018	408	21	155	232

자료: 경제활동인구조사 원자료

〈표 3-10〉 월별 청년 실업자 동향, 15~29세(2019년 1~5월)

(단위: 천명)

구 분	2019. 1	2019. 2	2019. 3	2019. 4	2019. 5
15~29세 실업자	378	410	473	507	437
전년동월 대비 증감	7	-11	-34	46	-23

자료: 경제활동인구조사 원자료

2012년 이래 지속적인 증가추세를 보이던 청년실업률(15~29세)은 2018년 감소추세로 돌아섰다. 2018년 청년실업률은 2018년 전년 대비 0.3%p 감소한 9.5%를 기록하였다. 세부 연령별로는 20~24세 연령대의 실업률이 10.7%로 가장 높으며, 25~29세는 0.7%p의 큰 폭으로 감소하여 취업자의 증가를 포함해, 본 연령대의 일자리 상황이 전년에 비해 개선의 기미를 보이는 것으로 판단된다. 성별로는, 지속적 증가추세를 보여 왔던 남성 청년실업률이 전년 대비 1.0%p 감소하였으며, 여성 청년실업률의 경우에는 2016~2017년 감소세로 돌아섰지만 2018년 다시 0.3%p 증가하여 8.6%를 기록하였다.

〈표 3-11〉 실업률 변화 추이(2012~2017년)

(단위: %)

구분	전체	15~29세	15~19세	20~24세	25~29세
2013년	3.1	8.0	10.3	9.2	7.1
2014년	3.5	9.0	9.3	10.2	8.3
2015년	3.6	9.1	10.6	10.5	8.1
2016년	3.7	9.8	10.0	10.8	9.2
2017년	3.7	9.8	8.7	10.6	9.5
2018년	3.8	9.5	9.3	10.7	8.8

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

〈표 3-12〉 성별 청년실업률 변화 추이(2013~2018년)

(단위: %)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전 체	8.0	9.0	9.1	9.8	9.8	9.5
청년 남성	9.1	10.5	10.5	10.9	11.4	10.4
청년 여성	7.0	7.7	7.8	8.8	8.3	8.6

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

청년 실업자 및 실업률을 교육정도별로 구분하여 전년 대비 살펴보면 다음과 같다. 실업자는 대졸 이상에서 2만 2천명(-8.9%) 감소하였으나, 고졸에서 2천명(1.2%), 중졸 이하에서 2천명(26.3%) 각각 증가하였는데, 2018년 이전 가파른 증가세를 보이던 대졸 이상 학력층의 실업자 감소는 주목할 만하다. 실업자 증감의 영향으로 청년실업률은 대졸 이상에서 0.8%p 하락하였고, 중졸 이하에서 0.0%p, 고졸에서 3.4%p 각각 상승하였다.

〈표 3-13〉 청년층 교육정도별 실업자 및 실업률 동향

(단위: 천명, %, %p, 전년대비)

구 분	2018년		증 감		증감률
< 전 체 >	408	( 9.5)	-18	(-0.4p)	-4.2
중졸이하	10	(10.2)	2	( 3.4p)	26.3
고 졸	171	( 9.5)	2	( 0.0p)	1.2
대졸이상	227	( 9.4)	-22	(-0.8p)	-8.9

주: ( ) 안은 실업률

공식적 정의의 실업자 외 잠재취업가능자<sup>21)</sup>와 잠재구직자<sup>22)</sup>, 시간관련 추가취업가능자<sup>23)</sup> 등 실업자와 비경제활동인구, 취업자 간 경계가 불분명한 불완전취업자 및 잠재경제활동인구<sup>24)</sup>를 포괄한 청년층 고용보조지표의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 체감실업률로 통용되는 고용보조지표<sup>25)</sup>의 경우, 이전의 증가세를 이어가 2018년에는 전년 대비 0.1%p 증가한 22.8%를 기록하였다. 이는 (공식)청년실업률의 2배를 상회하는 수준이며, 청년실업률과의 격차는 13.3%이다. 다만 이는 동기간 전년 대비 0.6%p 증가한 전체인구의 체감실업률 증가보다는 낮은 수준이다.

21) 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자

22) 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자

23) 실제 취업시간이 36시간 미만인면서, 추가취업을 희망하고, 추가취업이 가능한 자

24) 잠재경제활동인구 = 잠재취업가능자 + 잠재구직자

25) 고용보조지표3(%) = (시간관련추가취업가능자 + 실업자 + 잠재경제활동인구) ÷ 확장경제활동인구 × 100

〈표 3-14〉 청년층 고용보조지표 동향

(단위: %)

구 분	청년(15~29세)				전 체			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
실업률(%)	9.1	9.8	9.8	9.5	3.6	3.7	3.7	3.8
고용보조지표1(%)	10.7	11.6	11.7	11.4	5.5	5.5	5.7	6.1
고용보조지표2(%)	20.6	20.5	21.1	21.0	9.4	8.9	9.1	9.5
고용보조지표3(%)	21.9	22.1	22.7	22.8	11.2	10.7	11.0	11.6

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

이러한 고용보조지표의 증가세는 시간관련 추가취업자 증가의 영향이 크다. 청년층 시간관련 추가취업가능자는 2015년 69천명에서 2018년 86천명으로 가파르게 증가하고 있으며, 이는 공식통계에서는 취업자로 분류되지만 추가적인 취업 및 더 많은 근로시간 확보를 희망하는 불완전취업자로 구분할 여지가 있다는 점에서 청년 일자리의 부분적 취약성을 드러내는 지표라 할 수 있다.

〈표 3-15〉 청년층 고용보조지표 인구별 동향

(단위: 천명)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년
실업자	397	435	435	408
시간관련 추가취업가능자	69	78	80	86
잠재경제활동인구	623	590	627	633
경제활동인구	4,335	4,420	4,408	4,312
확장경제활동인구	4,958	5,010	5,034	4,945

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

시간관련 추가취업자의 가파른 증가세는 2019년 현재에 들어서도 이어지고 있다. 계절적 요인의 영향을 고려할 필요가 있지만 청년층 시간관련 추가취업자는 2019년 2월 114천명을 기록한 이래 100천명을 지속적으로 상회하는 모습을 보이고 있다. 가장 최근인 2019년 5월 시간관련 추가취업자는 116천명 수준이다.

〈표 3-16〉 청년층 고용보조지표 변화 추이, 월별

(단위: 천명)

고용보조지표별	2019. 1	2019. 2	2019. 3	2019. 4	2019. 5
시간관련 추가취업가능자	91	114	114	107	116
잠재경제활동인구	681	699	680	662	676
실업자	378	410	473	507	437
경제활동인구	4,270	4,316	4,373	4,405	4,390
확장경제활동인구	4,951	5,016	5,053	5,066	5,066

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

## 제2절 청년 일자리 정책 운용현황

### 1. 현 정부의 청년 일자리 정책 추진배경

대내외 불확실성 증가에 따른 경기개선 여력 및 국내 노동시장 여건 악화로 청년고용에도 부정적 과급효과가 지속적으로 발현 중에 있다. 특히, 향후 수년간 대학진학률이 75.0%를 상회하였던 2006~2011년 해당 입학생들의 본격적 노동시장 진입이 전망되는 가운데, 기존 누적 실업자들의 상존을 고려하면 노동시장 내 경쟁은 한층 심화될 것으로 전망된다. 이 외, 미시적으로는 청년고용 문제의 근본적 원인인 노동시장 내 근로조건 격차가 기업규모 및 고용형태별로 여전히 유지되고 있어, 청년층의 노동시장 진입 지연추세와 짧은 근속 및 잦은 이직 추세는 지속될 것으로 예상된다.

지난 정부를 통틀어, 청년고용 문제 해결을 위해 상당수준의 정책수단이 강구되었지만, 그 실효성이 발현되지 않은 원인에는 여러 요인을 지적할 수 있겠지만, 이를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다(세부내용은 2018~2022년 국가재정운용계획 참조).

- 청년정책의 컨트롤 타워 부재
- 양적 확충 위주의 청년일자리 정책시행
- 노동시장 수요 위주의 고용보조금 정책시행
- 청년층의 실정책수요 반영 창구 부재
- 노동시장 구조문제 해결을 위한 근본대책 부재

이에, 현 정부는 청년일자리 문제 해결을 위한 적극적이며 다분히 단기 집중적인 정책수단 마련의 필요성을 절감하고, 청년대표 회의, 청년고용정책참여단, 일자리위원회 청년TF

등 전문가 관계부처 합동으로 구성된 「청년일자리대책 TF」를 중심으로 청년일자리 대책을 수립, 검토 후 2018년 3월 15일 청년일자리대책을 발표한 바 있다. 청년고용 문제의 본질이 전체 노동시장의 구조적 문제에서 비롯되었다는 점에 있어 청년층을 대상으로 한 정책효과의 발현에는 태생적 한계가 존재하나, 그럼에도 향후 수년간 청년고용이 악화될 것임을 고려하면 중장기 외 단기 집중적 보완정책 마련 역시 필수적이라 볼 수 있다.

현 정부가 일자리의 양적 확충이라는 목표를 주요 정책수단을 통해 병행하고 있음에도 불구하고, 지난 정부와 차별성을 보이는 부분은 명확하다. 현 정부 이전 13개 청년대책 및 5개 종합대책을 발표했음에도 불구하고, 청년고용의 개선효과가 뚜렷하지 않았던 만큼, 현 정부는 정책의 실효성 및 청년층의 정책 인지·체감도를 높이는 데 정책운용의 중점을 두고 있다. 사업주 지원방식 위주로 편중된 고용장려금의 비중을 줄이고, 정책인지도 및 체감도가 높은 근로자 직접지원 방식의 장려금 비중을 높였으며, 사업주 지원방식의 장려금이라 하더라도 대기업이 아닌 중소·중견기업을 집중적으로 지원토록 정책 운용방향을 재설정하였다. 더불어, 청년일자리 질적 측면에 있어 역시, 정규직 채용 및 취업을 정책수혜 요건으로 강화하였으며, 노동시장 미스매치 완화를 통해 청년층의 노동시장 진입을 촉진하기 위한 청년구직활동지원금의 확대 편성은 높게 평가할 만하다.

## 2. 청년 일자리 정책 운용현황

2018년 3월 발표된 「청년일자리대책」은 청년추가고용장려금 신설, 청년내일채움공제 지원 확대, 청년구직촉진수당 도입, 청년고용의무할당제 확대, 블라인드 채용 강화 등의 정책안을 바탕으로, 청년 및 기업지원 강화, 창업 활성화, 취업기회 창출, 취·창업 역량강화의 4대 분야를 중점 추진과제로 설정하였다. 「청년일자리대책」의 분야·대상별 주요 골자는 다음과 같다.

- (청년) 청년공제제도(청년내일채움공제, 청년재직자내일채움공제) 확대, 소득세 감면, 주거비·교통비 지원
- (기업) 청년추가고용장려금 확대, 고용증대세제 강화 등
- (구직지원) 구직활동지원금, 온·오프라인 청년센터 구축, 공정채용(블라인드 채용) 확산 등
- (기타) 해외취업 지원, 선취업 후학습 지원, 청년 창업 지원, 지역 일자리창출 등

청년문제 해결을 위한 정부의 노력은 청년일자리정책의 지속적인 확대 편성으로 이어지고 있으며, 이에, 청년일자리 사업의 재정투자 역시 지속적 증가추세를 보이고 있다. 청년

추가고용장려금과 청년내일채움공제 등 청년 고용장려금의 2019년 예산규모는 2조 13억원으로, 이는 2018년 청년 고용장려금 예산(6,115억원)의 3배를 상회하는 수준이다<sup>26)</sup>. 본고에서는 청년일자리대책 중 고용정책에 있어 3대 중점정책으로 분류되는 청년추가고용장려금과 청년내일채움공제, 청년구직활동지원금을 중심으로 정책운용 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 중장기 청년일자리 방향 설정을 위한 정책시사점을 도출하도록 한다.

〈표 3-17〉 청년 고용장려금 부문 재정운용 추이

(단위: 억원)

구 분	'17 예산		'18 예산		'19 예산(B)	증 감(B-A)
	본예산	추경	본예산(A)	추경		
· 청년 고용장려금	2,290.53	503.13	6,115.33	2,620.16	20,012.51	13,897.18

### 가. 청년추가고용장려금

〈표 3-18〉 청년추가고용장려금 예산변화 추이

(단위: 억원)

프로그램	'17예산	'18예산	'19예산
중소기업 청년추가고용장려금	48.00	3,416.62	6,745.08

주: 1. 추경 예산 포함

자료: 기재부 전략적지출검토 재인용

청년추가고용장려금은 15~34세 청년을 정규직으로 추가로 고용한 중소·중견기업에 인건비를 지원함으로써, 양질의 청년 일자리 창출과 중소기업 인력난 해소에 사업목적을 두고 있다. 2019년 사업예산은 6745.08억원 수준이다.

청년추가고용장려금 사업은 몇 번의 지침개정을 거쳐, 2018년 3월 15일 이후로는 청년추가고용 1명당 고용장려금을 규모에 따라 비례 지원하도록 하여 현재까지 이르고 있다. 기업규모에 따라 청년고용 요건을 달리하여, 30인 미만 사업장의 경우에는 1명부터, 30~99인 사업장은 2인, 100인 이상 사업장의 경우에는 3인의 청년을 신규채용할 시에 1인당 월 75만원, 연 900만원을 최대 3년간 지원한다. 지원대상은 기본적으로 전체 업종<sup>27)</sup>을 대상으로 5인 이상의 중소·중견기업으로 규정하되, 5인 미만 규모의 사업장이라 하더라도, 성장유망 업종, 벤처기업의 경우에는 지원이 허용된다. 기업별로는 최대 90명까지 지원한도를 설정

26) 청년 고용장려금 예산규모(억원, 2018 → 2019년): 6,115.33 → 20,012.51, 예산비중(%), 2018 → 2019년): 20.3 → 47.65

27) 사행·유흥업 등 일부 업종 제외

하고 있다. 지원요건은 앞서 언급한 기업규모별 청년 최저고용 요건 외, 전년 연평균 기준 피보험자 수보다 기업 전체 근로자 수(피보험자 수)가 증가한 사업장에 한해 충족된다.

〈표 3-19〉 청년추가고용장려금 제도변경 주요내용

구분	'17년 추경	1차 개편('18.1.16)	2차 개편('18.3.15)
대상업종	성장유망업종 (233개 업종, 18만개 기업)	성장유망업종 확대 (지식서비스산업 등 추가) +전후방산업 추가 (499개 업종, 73만개 기업)	전체 업종 5인 이상 사업장 적용 (성장유망업종, 청년창업기업은 5인 미만 포함)
기업규모	중소기업	중소기업	중견기업 추가
지원방식	3명 고용 시 1명 지원	3명 이상 고용 시 비례지원 (예) 4인 고용시 1.33명	(30인 미만) 1명 고용시부터 지원 (30~99인) 2인 고용시부터 지원 (100인 이상) 3인 고용시부터 지원
지원금액	3년간 연 2,000만원 (1인당 667만원)	좌동	1인당 연900만원 고용위기지역* 500만원 추가
기 타	-	-	청년내일채움공제와 연계
한 도	중소기업당 3명	기업당 90명 (2+1기준 30명)	좌동

청년추가고용장려금은 2018년 기준, 총 29,571개 기업이 가입하여 총 128,251명의 청년 근로자를 추가 채용하였으며, 2018년 사업예산 3,417억원 중 3,320억원이 집행되어 97.2%의 집행률을 보였다. 2019년 5월 현재 기준으로는 5월 10일자로 연 목표인 9.8만명을 달성하여 사업신청이 마감된 상태이며, 2018년부터 2019년 1분기까지의 누적 가입기업 수는 38,330개, 신규 채용 청년근로자 수는 181,659명이다.

가입사업장의 특성을 기업규모별로 살펴보면, 30인 미만 규모의 사업장이 69.8% 수준에 달해, 사업 수혜 없이는 추가채용의 여력이 상대적으로 낮다고 볼 수 있는 영세 사업장의 추가채용에 크게 기여하고 있는 것으로 나타난다. 이는 대기업 위주의 기업지원 정책에서 벗어나, 중소·중견기업을 집중적으로 지원하고자 하는 현 정부의 정책기조와도 방향을 같이한다. 성장유망업종과 벤처기업에 해당하는 5인 미만 사업장의 가입비중 역시 15.1%로 적지 않으며, 30~99인 규모의 사업장 역시 15.1% 정도를 차지한다.

〈표 3-20〉 기업규모별 가입사업장 분포 및 지원인원

(단위: 명, 백만원, %)

기업규모		사업장 수	지원인원	지원액
계		29,571(100.0)	128,275(100.0)	330,754(100.0)
중 소 기 업	5인 미만	4,479 (15.1)	7,907(6.1)	20,144(6.1)
	5~29인	18,825 (63.7)	51,999(40.6)	138,216(41.8)
	30~99인	4,443 (15.0)	31,571(24.6)	82,171(24.8)
	100인 이상	1,824 (6.2)	36,978(28.7)	90,223(27.3)
중견기업		456(1.5)	11,396(8.9)	27,114(8.2)

주: ( ) 안은 비중임

청년추가고용장려금 가입기업별 지급인원을 살펴보면, 1~2명을 신규 추가한 기업이 전체 지원기업의 53.6%가량을 차지하며, 이를 통상 소규모 사업장으로 분류되는 30인 미만의 기업으로 확장하여 보면, 98.8%의 비중이 달한다.

〈표 3-21〉 기업별 지급인원 현황

(단위: 개소, %)

계	1명	2명	3명	4~9명	10~29명	30~49명	50~89명	90명
29,571 (100.0)	9,953 (33.6)	6,057 (20.4)	4,011 (13.5)	6,959 (23.5)	2,209 (7.4)	237 (0.8)	94 (0.3)	51 (0.1)

주: ( ) 안은 비중임

업종별로는 제조업이 36.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 보건업 및 사회복지서비스업(14.0%), 도·소매업(13.4%)의 순으로 나타나고 있다. 청년층의 취업선호도가 높은 업종이라고 할 수 있는 정보통신업과 전문·과학기술서비스업의 비중도 각각 10%를 상회하고 있다.

〈표 3-22〉 업종별 가입사업장 현황

(단위: 명, %)

업종	지원인원	'18.1~5월		6~12월	
		인원	일평균	인원	일평균
계	128,275 (100.0)	5,910	58	122,365	868
제조업	46,938 (36.6)	2,446	24	44,492	316
도매 및 소매업	17,227 (13.4)	269	3	16,958	120
정보통신업	15,724 (12.3)	1,593	16	14,131	100
전문, 과학 및 기술 서비스업	13,245 (10.3)	784	8	12,461	88
사업시설관리및임대서비스업	4,486 (3.5)	109	1	4,377	32
보건업 및 사회복지 서비스업	18,011 (14.0)	603	6	17,408	123
기타	12,644 (9.9)	106	1	12,538	89

주: ( ) 안은 비중임

청년추가고용장려금 가입사업장의 신규채용 인력의 연령분포를 살펴보면, 25~29세 연령대 근로자가 43.9%로 가장 높은 비중을 차지하고, 20~24세 연령대가 25.8%로 다음으로 높게 나타난다. 이는 청년추가고용장려금이 실질적으로 노동시장에 진입한 핵심근로연령층에 가장 가까운 청년들과 장기 실업자의 신규채용에 실효를 나타내고 있다는 것을 의미하며, 본 연령대의 일자리 사정 개선에도 일정부분 기여한 바 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-23〉 가입 근로자 연령 분포

(단위: 명, %)

구분	지원인원	'18.1월~5월		6~12월		일평균 증가율
		지원인원	일평균	지원인원	일평균	
계(비율)	128,275 (100.0)	5,910	58	122,365	868	1,397
15~19세	2,792 (2.2)	160	2	2,632	19	850
20~24세	33,053 (25.8)	1,540	15	31,513	223	1,387
25~29세	56,326 (43.9)	2,770	27	53,556	380	1,307
30~34세	31,867 (24.8)	1,372	13	30,495	216	1,562
35세이상	4,234 (3.3)	65	1	4,169	30	2,900

주: ( ) 안은 비중임

### 나. 청년내일채움공제

청년내일채움공제는 중소기업에 정규직으로 신규 취업한 청년들의 장기근속 및 자산형성에 목적을 두는 사업으로, 유형별로 지정기간 근속한 청년에게 만기공제금을 지급한다. 청년 근로자와 기업, 정부가 공동으로 적립하여, 기본형인 2년형 청년내일채움공제는 1,600만원을, 3년형은 3,000만원을 청년근로자가 만기 시 수령하게 된다.<sup>28)</sup> 지원대상은 만 15세 이상 34세 이하<sup>29)</sup>의 고용보험 최초 취득자<sup>30)</sup> 또는 최종학교<sup>31)</sup> 졸업 후 고용보험 총 가입기간이 12개월 이하인 청년근로자이다.

고용노동부 소관인 청년내일채움공제와 달리, 청년재직자채움공제는 중소기업벤처부의 소관 일자리사업이며 취업이력이 있는 재직자라 하더라도 5년 만기근속 시 3,000만원의 만기적립금을 수령할 수 있다. 2019년 기준, 청년내일채움공제의 예산규모는 9,971억원, 청년재직자채움공제는 2,042억원 수준이다.

28) (2년형) 청년 300 + 정부 900 + 기업 400 = 1,600만원, (3년형) 청년 600 + 정부 1,800 + 기업 600 = 3,000만원

29) 군필자의 경우 복무기간에 비례하여 참여제한 연령을 연동하되 최고 만 39세로 한정

30) 정규직 취업일 현재 고용보험 가입이력이 없는 자

31) 방송·통신·방송통신·사이버(원격대학), 학점은행제, 야간대학, 대학원은 제외

〈표 3-24〉 청년내일채움공제 사업 현황

(단위: 억원)

사업명	개요	'19예산
▪ 청년내일채움공제 (2년형)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 개요: 미취업 청년의 중소기업 정규직 취업 촉진과 장기근속을 통한 경력 형성, 대기업-중소기업 간 조건부 임금격차 완화</li> <li>◦ 방식: 2년 근속 시 만기공제금 1,600만원+이자 수령</li> </ul>	9,971.32
▪ 청년내일채움공제 (3년형)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 개요: 청년내일채움공제 2년형에 추가 근속 인센티브 제고</li> <li>◦ 방식: 3년 근속 시 만기공제금 3,000만원+이자 수령</li> </ul>	
▪ 청년재직자채움공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 개요: 청년층의 중소·중견기업 장기 근속유인 제고</li> <li>◦ 방식: 5년 근속 시 만기공제금 3,000만원+이자 수령</li> </ul>	2,042.44

2018년을 기준으로 청년내일채움공제의 사업실적을 살펴보면, 39,365개 사업장에서 106,402명의 청년 근로자가 가입한 것으로 나타난다. 청년내일채움공제 가입 청년근로자의 인구학적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

성별로는 남성 가입 근로자의 비중이 58.2%로 여성(41.3%)에 비해 높다. 가입 근로자의 5세 단위 연령분포를 살펴보면, 25~29세 가입 근로자의 비중이 50.2%를 차지하고, 20~24세 근로자의 비중이 28.3%로 다음으로 높은 비중을 차지한다.

〈표 3-25〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 연령분포

(단위: 명, %)

구분	계	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35세이상
인원	106,402	2,822	30,091	53,331	17,554	2,604
	(100)	(2.6)	(28.3)	(50.2)	(16.5)	(2.4)

주: ( ) 안은 비중임

가입 근로자의 학력분포를 살펴보면, 대졸자가 약 59.9%를 차지하고 있으며, 다음으로 고졸 이하 학력소지자(23.3%), 전문대 졸업자(16.8%) 순이다.

〈표 3-26〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 학력분포

(단위: 명, %)

구분	계	고졸 이하	전문대 졸	대졸 이상
인원	106,402	24,812	17,924	63,666
	(100)	(23.3)	(16.8)	(59.9)

주: ( ) 안은 비중임

가입 근로자의 근무지 소재 지역별 분포를 살펴보면, 서울 소재 사업장 근무 근로자의 비중이 33.1%, 경기지역 근로자의 비중이 23.1%로 수도권 소재 사업장 근로자의 비중이 56.2%에 달하는 것으로 나타난다. 그 외 타 광역시도의 근로자 비중은 부산(6.7%)과 경남(5.1%)을 제외하고 5% 이하 수준을 보이고 있다.

〈표 3-27〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 지역별 분포

(단위: 명, %)

	가입자 수	구분	가입자 수	구분	가입자 수
서울	35,215(33.1)	대구	3,961(3.7)	전남	2,365(2.2)
경기	24,600(23.1)	충북	3,677(3.5)	울산	1,437(1.4)
부산	7,112(6.7)	충남	3,332(3.1)	강원	1,413(1.3)
경남	5,457(5.1)	대전	2,762(2.6)	세종	426(0.4)
인천	4,779(4.5)	전북	2,698(2.5)	제주	288(0.3)
경북	4,326(4.1)	광주	2,554(2.4)	계	106,402(100)

주: ( ) 안은 비중임

가입 근로자 종사 기업의 규모별 분포를 살펴보면, 10~29인 미만 규모 기업의 비중이 37.4%, 5~10인 미만 사업장이 25.0%를 차지하는 등 30인 미만 기업이 비중이 71.0%에 달해, 통상적으로 중소기업으로 분류되는 규모의 사업장에 근무하는 근로자의 비중이 높게 나타나며, 이는 곧 사업의 본 취지가 목적에 맞게 달성되고 있음을 의미한다.<sup>32)</sup>

〈표 3-28〉 청년내일채움공제 가입 근로자의 사업장 규모 분포

(단위: 명, %)

구분	계	5인 미만	10인 미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~999인	1000인 이상
개소	39,365 (100)	3,380 (8.6)	9,856 (25.0)	14,707 (37.4)	8,307 (21.1)	2,561 (6.5)	488 (1.2)	66 (0.2)

주: ( ) 안은 비중임

청년내일채움공제 가입 사업장의 업종별 분포의 경우에는, 청년추가고용장려금과 마찬가지로 제조업(36.8%)의 비중이 가장 높게 나타나며, 다음으로 전문·과학및기술서비스업(14.7%), 도소매업(13.1%)의 순으로 나타난다.

〈표 3-29〉 청년내일채움공제 가입 사업장의 업종 분포

(단위: 명, %)

구분	계	제조업	건설업, 운수업	도소매업	출판,영상, 통신,정보 서비스업	전문, 과학 및 기술 서비스업	기타
개소	39,365 (100)	14,487 (36.8)	2,860 (7.3)	5,161 (13.1)	4,796 (12.2)	5,806 (14.7)	6,255 (15.9)

주: ( ) 안은 비중임

32) 중소기업의 범위는 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준으로 되어 있어, 통상적으로 생각하는 사업체 규모에 따른 중소기업의 정의와 차이가 있음

## 제3절 청년 일자리 정책 평가 및 개선방안

본 절에서는, 청년일자리 대책의 중점사업인 청년추가고용장려금과 청년내일채움공제를 중심으로 청년 일자리 정책의 성과 및 한계를 평가하고, 이를 바탕으로 제도 개선방안을 도출하고자 한다.

### 1. 청년 일자리 정책의 성과 및 한계

#### 가. 청년추가고용장려금

청년추가고용장려금 사업의 참여 사업장 및 가입인원은 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 특히 2018년 6월의 제도개선 이후 지원인원이 가파른 증가세를 보이고 있다. 이는 제도개선 이전 3명 이상이었던 사업 지원요건이 기업별 차등적용<sup>33)</sup>으로 변경되고, 중소기업이었던 지원대상 규모가 중견기업으로 확대되었으며, 가입대상 업종이 전 업종으로 확대된 영향에 기인한다.

청년추가고용장려금은 목표 대비 지원대상 및 기업 평균 채용인원 증가 등 사업의 본 취지에 따른 성과가 양호한 수준을 나타내고 있다.

2016년 사업시행 이래, 청년추가고용장려금 참여기업은 2016년 23,117개소, 2017년 25,882개소, 2018년 29,571개소로 증가추세를 보이고 있으며, 가입인원 역시 2018년 기준 140,456명이 참여할 정도로 실효를 거두고 있다. 기업규모별로는 5~29인 기업의 채용비중이 39%, 30~99인 기업이 26%를 차지할 만큼 소규모 기업의 비중이 높은 것으로 나타나며, 가입 근로자의 연령별로는 25~29세가 71,799명, 51%를 차지하는 만큼, 청년 취업자 수의 증가에도 기여했음을 유추해 볼 수 있다.

사업의 본 취지인 가입 사업장의 청년채용 성과를 살펴보기 위해, 2018년을 기준으로 청년추가고용장려금 지급 사업장 29,571개사를 대상으로 분석한 결과를 살펴보면, 가입 사업장의 평균 청년 신규채용이 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타난다. 청년추가고용장려금 참여기업 전체의 총청년 신규채용인원을 살펴보면, 2017년에는 201,836명을 신규채용하여 전년 대비 17.7%, 2018년에는 282,206명 신규채용으로 전년 대비 39.8% 증가하였다. 이를 기업당 평균 청년 채용인원으로 환산하면, 2018년에는 전년 대비 9.5명(26.7%) 더 채용한 것으로 나타나, 기업의 청년채용에 있어 실효적 효과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 2019년 5월말 기준으로는, 지원인원이 97,122명으로 5월 10일자로 이미 목표인원인 9.8만명을

33) 30인 미만 1명, 30~99인 2명, 100인 이상 3명 추가고용 시 지원

달성해 신청이 마감된 상태이며, 예산집행률 역시 64.9% 수준에 이르러 2018년 1분기(1.5%)에 비해 중소·중견기업의 정책 인지도가 높아지고 있는 것으로 파악된다.

〈표 3-30〉 청년추가고용장려금 참여기업 청년채용 현황

사업년도	참여기업수* (a)	참여기업 총 청년 채용인원(b) (전년대비)		기업당 평균 청년 채용인원(b/a) (전년대비)	
2016년	23,117	171,498명		7.4명	
2017년	25,882	201,836명	(+17.7%)	7.5명	(+1.5%)
2018년	29,571	282,206명	(+39.8%)	9.5명	(+26.7%)

청년추가고용장려금의 고용효과는 참여기업의 고용보험 피보험자 수 변화로도 나타난다. 제도 시행 후 참여기업의 기업당 평균 피보험자 수 변화 추이를 살펴보면, 전년 대비 참여 기업당 전체 피보험자 수는 2017년 8.9%에서 2018년 15.9%로 증가하였으며, 이를 청년 피보험자로 한정하면 2017년 5.7%에서 2018년 18.2%로 큰 폭의 증가추세를 보이고 있다.

〈표 3-31〉 청년추가고용장려금 참여기업 피보험자 현황

사업년도	참여기업당 피보험자수 (전년대비)		참여기업당 청년 피보험자수 (전년대비)	
2016년	29.9명		12.0명	
2017년	32.6명	(+8.9%)	12.7명	(+5.7%)
2018년	37.7명	(+15.9%)	15.0명	(+18.2%)

더불어, 청년추가고용장려금 사업은 우려했던 바와 달리, 장년층의 채용에 부정적 영향을 미치지 않고 있는 것으로 파악된다. 참여기업의 장년 채용현황을 살펴보면, 참여기업당 장년 신규채용 인원(있어서나 피보험자 수)에 있어, 모두 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타난다.<sup>34)</sup>

다만, 청년추가고용장려금 지원자의 중도탈락과 단순 인건비 보조로 인한 순고용효과에의 사중손실 발생 등 사업의 비효율성 발생 가능성은 지속적으로 파악하여 예산 손실을 줄이기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

34) (장년채용) 2018년 기업당 평균 장년 신규채용 전년 대비 19.3%(3.7명 → 4.4명) 증가,  
(피보험자) 2018년 기업당 평균 장년 피보험자 수 전년 대비(12.0명 → 13.6명) 12.8% 증가

2019년 5월 기준, 추가고용장려금 지원자의 퇴사 현황을 살펴보면 2018년 지원자 128,275명 중 6개월 미만 퇴사자가 22,925명으로 17.9%에 이를 만큼, 그 비중이 낮지 않다. 근속유지 기간이 짧은 퇴사자들을 대상으로 퇴사의 자발성 여부를 포함, 퇴사사유를 파악하고, 그 사유별로 사업 실효성을 높이기 위한 제도 개선방안을 도출할 필요가 있다. 통상 근로조건 미스매치로 인한 퇴사/이직의 빈도가 높음을 고려, 가입 사업장의 근무환경을 파악함과 동시에 사업 지원요건을 이에 맞게 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-32〉 청년추가고용장려금 재직기간별 퇴직자 분포

(단위: 개월, 명)

재직기간	~3	3~6	6~9	9~12	12~15	15~18	18~	합계
재직자	-	18	10,691	23,912	28,755	19,349	1,334	84,059
퇴직자	10,086	12,839	7,775	2,731	1,234	95	149	34,071
계	10,086	12,857	20,959	28,938	33,945	20,007	1,463	128,275

주: 2019년 5월말 기준

청년추가고용장려금의 사중손실을 줄여 순고용효과를 높이기 위해서는 사업의 본 취지인 중소기업으로의 지원 비중을 높여 나갈 필요가 있다. 규모가 큰 기업일수록 통상적으로 정책의 인지도가 높고, 사업신청 및 유지를 위한 행정 부담이 상대적으로 덜하며, 이에 따라 사업장 규모 대비 수혜자의 비중이 상대적으로 높아 예산비중 역시 이들 기업에 적지 않게 집중되는 경향이 있다. 사업장 내 지원인원이 30명 이상인 기업의 비중이 1.2%에 불과하나, 지원예산의 비중은 16.5%에 달하는 것이 이를 반영한다. 장려금 사업의 정책인지도 및 만족도가 증가하고, 이에 따라 예산의 부담 역시 지속적으로 증대되고 있는 만큼, 소규모 사업장의 지원을 강화하는 방향으로 사업의 실효성을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 3-33〉 청년추가고용장려금 지원인원별 사업장

(단위: 명, 개소, %, 억원)

지급인원	기업수		지원금액	
	기업수	비중	지원금액	비중
계	29,571	100.0	3,308	100.0
1명	9,953	33.6	261	7.89
2명	6,057	20.4	308	9.31
3명	4,011	13.5	315	9.52
4~9명	6,959	23.5	1,007	30.44
10~29명	2,209	7.4	871	26.33
30~49명	237	0.8	227	6.86
50~89명	94	0.3	155	4.69
90명	51	0.1	164	4.96

청년추가고용장려금의 소규모 사업장 지원 비중을 높이기 위해서는 현행 90명인 기업 당 지원한도의 축소조정을 검토할 만하다. 통상 소규모 사업장으로 분류되는 30인 규모 사업장을 기준으로, 현재 30명 이상 지원받고 있는 사업장의 비중이 1.2%로 높지 않은 만큼, 기업 당 지원한도를 30명으로 축소하는 방안은 제도변경에 대한 해당 기업의 저항 및 채용인원 감소에 있어 우려가 크지 않을 것으로 예상된다. 이에 따른 예산절감 수준은 약 225억원<sup>35)</sup>에 이를 것으로 판단되며, 2019년 현재 사업신청이 조기 마감된 만큼 절감된 예산을 소규모 사업장에 추가 투입 시 고용감소 수준 및 사업의 사중손실도 최소화 될 것으로 기대된다.

현행 1개월인 장려금 지급을 위한 최소 고용유지기간 역시 조정 가능한 요건 중 하나이다. 장려금 지원요건이 정규직 채용임에도 불구하고, 실제로는 파트타임 및 계약직 근로자로 운용하는 사업장이 본 사업에 신청·가입 후 장려금을 수령하는 사례가 파악되고 있는 만큼, 제도의 본 취지대로 실제 정규직 채용을 전제로 장려금을 지급토록 사업관리를 강화할 필요가 있다. 사업 운영기관의 추가적 행정 부담이 크지 않음을 전제로, 정규직 채용의 판단기간이 통상 6개월임을 감안할 때 최소 고용유지 기간도 이와 동일한 수준으로 적용하는 방안을 검토할 만하다.

앞서 언급한 바와 같이, 현재 제기되고 있는 고용장려금의 사중손실 문제는 현재 매출액을 기준으로 하는 기업규모 정의와 실사업장 규모의 괴리에서 기인하는 바 크다. 더불어, 사업장의 실제 구인/구직 현황에 대한 파악이 어려워, 단순 인건비 보조에서 발생하는 사중손실의 규모 판단에는 한계가 존재한다. 따라서, 고용장려금의 사중손실을 줄이고, 채용에 어려움을 겪고 있는 사업장에 대한 지원 강화로 순고용효과를 높이기 위해서는 일자리 규모를 기준으로 소규모 사업장에 대한 지원비중을 강화할 필요가 있다. 이에 대한 방안으로는 현행 30인 미만, 30~99인, 100인 이상으로 구분되어 있는 규모별 지원 금액을 하향 재조정하거나, 「고용보험법」상 대규모사업장<sup>36)</sup>에 대해 지원 금액을 축소하는 등의 방안이 고려될 수 있다.

제도개선에 따른 지급인원 축소로 인해 중소기업 이상의 사업장을 중심으로 일시적인 고용감소가 일어날 가능성이 있지만, 사업의 기업 인지도가 크게 향상되고 있음을 고려하면, 사업장 내 순고용감소 규모는 신규 가입사업장 수의 증가로 인해 상쇄될 것으로 전망된다. 지원 감액에 따른 가입 사업장의 불만 역시 예상 가능하나, 추가고용장려금의 지원 수준이 여전히 낮지 않음을 고려할 때 위 검토안은 실행 가능한 수준일 것으로 판단된다. 사업주 지원금의 사중손실 발생 가능성과 근로자 지원 장려금의 비중 확대 필요성을 고려할 때, 추가고용장려금의 순차적 지원수준 축소는 적절한 제도개선 방향으로 사료된다.

35) 546억원(31~90인 규모 사업장 지원금액) - 321억원(해당 사업장 지원인원 30명 환산 시)

36) 우선지원대상 기업의 상시근로자수 이상인 경우 대규모기업으로 분류. 우선지원대상 기업: (광업) 300명 이하 (제조업) 500명 이하 (건설업) 300명 이하 (운수업 및 통신업) 300명 이하 (그 외 산업) 100명

## 나. 청년내일채움공제

청년추가고용장려금과 함께 현 정부의 중점 고용장려금 사업 중 하나로 꼽히는 청년내일채움공제는 사업목표 대비 지원대상에 있어서나, 취업촉진, 근속유지 등 고용에 있어 긍정적 영향을 발현하고 있는 것으로 나타나며, 특히 수혜대상인 청년들의 정책인지도나 만족도는 기업지원 방식인 청년추가채용장려금보다도 높은 것으로 파악된다. 청년내일채움공제는 시범사업으로 도입된 2016년, 청년 근로자 5,217명이 가입한 이래, 2017년에는 40,170명, 2018년에는 106,402명으로 가입자가 크게 증가하였다. 2019년 1분기 기준으로는 34,054명이 가입 중에 있는 것으로 파악된다.

〈표 3-34〉 청년내일채움공제 재직기간별 퇴직자 분포

(단위: 명)

청년내일채움공제 가입년도	가입자	신청자
2016년	5,217	6,581
2017년	40,170	51,676
2018년	106,402명	119,364

자료: 고용노동부, 워크넷 DB(청년내일채움공제 신청자·가입자)

제2절에서 살펴보았던, 청년내일채움공제는 청년 근로자의 중소·중견 기업에의 취업유인 제고에 기여하고 있다. 공제가입자의 사업장 규모별 분포를 살펴보면, 가입자 중 약 39%(55,262명)가 ‘5인 이상 30인 미만 기업’에, 70%(98,324명)가 100인 미만 기업에 취업한 것으로 나타나, 상대적으로 규모가 작고 청년 근로자 채용에 어려움을 겪는 기업의 청년 채용에 크게 기여하고 있는 것으로 나타난다. 이에 청년내일채움공제 사업은 근로조건 격차의 일시적 완화를 통해 청년들의 중소·중견기업 취업을 유도하고, 근속유지를 통해 만기 시까지 청년들의 숙련향상, 경력형성에 기여하는 한편, 이들의 추가 자산형성을 통한 삶의 질 개선에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

공제가입자의 중소기업 장기근속 유도효과 및 만족도 역시 매우 높은 수준으로 파악되고 있다. 청년내일채움공제는 청년 근로자의 중소기업 근속 증진에 사업의 1차 목표를 두고 있지만, 자산형성 보조에 따른 중소기업에의 취업유인을 증진시킴에 따라 청년들의 취업소요 기간에도 영향을 미치고 있다. 청년내일채움공제 참여 근로자의 취업소요 기간은 5.9개월로 전체 평균인 11.2개월에 비해 5.3개월 짧은 것으로 나타나며, 이는 곧 미스매치 완화로 우려되어 왔던 청년들의 노동시장 진입 지연추세를 완화시키는 긍정적 영향을 미치고 있음을 의미한다. 더불어, 청년들의 높은 정책만족도로 인해 기업 역시 청년근로자의 중소기업 취업유인 확대를 체감하고 있다. 고용부의 2017년 연구에 따르면 사업 참여가 신규 채용에 도움이 된다는 응답비율이 69.7%를 차지했으며,<sup>37)</sup> 청년내일채움공제의 모태 사업

이었던 기존의 중소기업청년인턴제에 비해서도 참여 사업장당 고용효과가 더 높은 것으로 나타났다<sup>38)</sup>.

공제 가입자의 중소기업 장기근속 유도효과 및 만족도는 상당히 높은 수준으로 파악되고 있다. 일반적인 중소기업 재직 청년에 비해 청년내일채움공제 가입 청년의 이직확률은 월등히 낮은 것으로 파악되며, 이를 바탕으로 1년 이상 근속유지 비율 역시 상대적으로 높게 나타나, 공제제도의 본 취지를 온전히 달성하고 있는 것으로 판단된다. 미참여자 대비 청년내일채움공제 참여자의 이직확률은 가입연도별로 64~86%가량 낮은 것으로 파악되며(김유빈, 2018), 1년 이상 근속유지 확률 역시 일반 청년 근로자(48.4%)에 비해 청년내일채움공제 가입 청년(78.1%)이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-35〉 청년내일채움공제 가입연도별 이직확률

청년내일채움공제 가입연도	가 입 자	비수혜자 대비 수혜자 이직확률
2016년	5,217명	-63.61%
2017년	40,170명	-68.53%
2018년	108,486명	-85.84%

자료: 김유빈 외(2018)

〈표 3-36〉 청년내일채움공제 가입근로자의 근속기간 분포

	소 계	1년 미만 근속	1년 이상 근속
중소기업 취업 청년 <sup>1)</sup>	1,072,209명 (100%)	553,077명 (51.6%)	519,132명 (48.4%)
청년공제 가입 청년 <sup>2)</sup>	36,830명 (100%)	8,083명 (21.6%)	28,747명 (78.1%)

주: 1) '17년 고용보험 취득(계약직 제외)한 청년(15~34세, 5~300인 미만 기업)의 고용보험 상실 여부를 통해 근속기간 추적(고용보험 DB)

2) '18.12월 말 기준 '17년 청년내일채움공제 가입 청년의 고용유지율(단, 가입 후 1년 미도래자는 모수에서 제외)(중진공 DB)

청년내일채움공제 사업은 2019년 임금상한 제도개선을 통해 월 급여총액이 500만원을 초과할 시 가입을 불허토록 하는 임금 상한액을 신설한 바 있다. 이는 중소·중견 기업에서 근무하는 청년 근로자의 간접적 임금보조, 혹은 자산형성에 기여하려는 제도의 본 취지의 달성에 집중하려는 목적으로, 고임금 근로자의 가입을 제한하기 위한 조치의 일환이다. 다만 2019년 현재, 대기업에 취직한 대졸 신입 근로자의 월 평균임금이 약 342만원 수준임을

37) 『청년내일채움공제 내실화 및 확대방안 연구』(고용부, '17년)

38) 2016년 청년공제 참여 사업장 1개소당 고용증가효과 3.55명 > 청년인턴제 2.99명  
(『청년층 직접일자리사업 정책 심층평가』(노동研, '17년))

고려할 때, 임금상한액의 추가적인 조정을 고려할 만하다. 청년내일채움공제 가입자의 임금수준별 분포를 볼 때, 중소기업의 대졸 신입자 초임인 239만원을 상회하는 300만원 이상의 임금근로자는 전체 가입자의 5.4%로 7,519명에 달해 그 수가 적지 않다. 임금상한액의 추가 조정을 위해서는 임금상한액 축소로 인한 고용감소 영향을 최소화하고, 제도개선으로 인한 가입자의 민원 및 혼란 등을 고려한 적정 임금상한액 수준에 대한 검토가 선행되어야 한다. 임금상한액의 축소 시, 임금 신고액을 임금상한액 이하로 설정하고 공제사업에 가입토록 하는 기업 내 담합의 가능성 등 제도의 맹점에서 기인하는 부정수급 사례에 대한 관리감독 역시 병행될 필요가 있다.

〈표 3-37〉 청년내일채움공제 가입근로자의 임금분포

구분	청년 정규 근로자 임금(2년차)		가입자 초임
	300인 이상	300인 이하	
400만원 이상	25.3%	5.4%	0.4% (618명)
350만원 이상	38.0%	10.5%	1.6% (2,189명)
300만원 이상	54.2%	21.2%	5.4% (7,519명)

자료: 고용형태별 근로실태조사(2018.06 기준)

청년내일채움공제 사업은 정책대상인 청년들의 사업 인지도 및 체감도를 비롯, 취업소요 기간 단축 및 근속유지 등 사업의 실효가 높음에도 불구하고, 기본형인 2년형과 3년형, 청년 재직자내일채움공제 등 여러 유형이 상존하고 있어, 사업목표가 중복되고, 유형별 정책선호 편차가 존재한다는 지적이 있다. 이로 인해 발생한 부정적 파급효과가 사업의 효율성을 저해할 가능성이 있는 만큼 유형별 선호 차이를 파악하는 한편, 이를 반영하여 공제사업을 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 고용장려금의 지속적 예산증가로 인한 예산부담 역시 간과할 수 없는 수준인 만큼, 장기적으로는 만기공제금의 전반적 규모와 함께 3년형 청년내일채움공제의 지원비중을 점진적으로 축소하는 방향으로 지원기준의 조정 및 통합을 유도할 필요가 있다.

이에, 3년형 내일채움공제에 대한 정책 선호도가 2년형에 비해 높고, 이에 따라 3년형에 대한 가입신청이 연중 조기 마감되고 있는 만큼, 만기적립금 규모가 상대적으로 큰 3년형 내일채움공제에 대한 탄력적 운용을 검토할 필요가 있다. 3년형 공제에 대한 수요가 증가하면서, 일부 사업장에서 이로 인한 공제 수혜자-비수혜자(신규 취업자 및 기존 재직자 포함), 2년형-3년형 수혜자 간 갈등이 조장되는 사례가 존재하는 만큼, 3년형 공제사업을 청년층 내 상대적으로 보다 취약한 계층에 선별적으로 가입토록 하는 방안을 검토할 만하다.

청년 신규채용에 구인난을 겪고 있거나, 이직이 잦은 업종<sup>39)</sup>, 제도개선 이전처럼 성장유망업종, 벤처기업 등에 지원토록 업종요건을 재강화하는 방안이 고려될 수 있다. 더불어, 앞서 언급한 임금상한액의 재조정을 3년형에 대해서만 적용하거나, 3년형 가입을 고졸에 한해 허용하도록 학력요건을 제한하는 방안, 중소기업 이상의 사업장 내 수혜자 규모가 높은 것을 감안하여 청년추가고용장려금과 같이 기업당 지원한도를 신설하는 방안 등 역시 검토의 대상이 될 수 있다. 다만 이들 검토안 역시, 현재 고용지표의 개선에 기여하고 있는 공제사업에 부정적 파급효과가 일어나지 않는 선에서 제도개선의 여지가 검토되어야 한다.

청년내일채움공제 사업은 2016년 시범사업 도입 이후, 현재까지 안정적으로 제도가 정착되었다고 평가할 만하다. 공제사업의 정책 인지도와 가입 근로자의 만족도가 높은 수준에 다달았음을 고려하면, 정책의 포괄범위를 중도탈락자와 공제 만기자로 확대할 시점이라고 볼 수 있다. 중도탈락자의 공제 재가입 및 재취업 유인 제고의 필요성과 만기자의 근속 유지 및 원활한 노동시장 이행을 위한 지원체계가 필요하다는 현장의 목소리가 존재하는 만큼, 공제 제도 밖에 있는 이들 중도탈락자와 공제 만기자에 대한 제도적 보완방안을 모색할 필요가 있다.

## 제4절 중장기 청년 일자리 정책 방향

청년추가고용장려금과 청년내일채움공제, 청년구직활동지원금 등 고용장려금 사업을 필두로, 청년고용증대세 등 세제지원, 주거비 및 교통비 지원 등 청년층의 생활지원을 포괄하는 현 정부의 청년정책은 청년 고용지표 개선과 청년층의 정책인지도 및 체감도 등에 있어 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 그러나 대부분의 현행 정책이 향후 수년간 청년 실업 문제가 심화될 가능성을 고려하여 단기 고용성과 제고에 초점을 두고 있는 만큼, 청년 문제의 근본적 해결을 위한 중장기 청년정책의 방향설정 역시 시급한 실정이다. 본 절에서는 제3절에서 제시한 현행 고용정책의 단기 개선방안에 이어, 청년 일자리 문제 해결을 위한 중장기 혁신 방향에 대해 기술하고자 한다.

### 가. 청년정책의 패러다임 전환

현 정부를 포함, 지금까지의 청년정책은 청년의 문제를 일자리 문제로 한정하여 접근하였으며, 이에 정부 역시 이를 단기 위주의 고용정책 운용으로 해소하려는 노력을 기울여 왔다. 노동시장 수요 측면에 있어서는 기업 보조금 지급정책을 위주로, 공급 측면에 있어서는

39) 이들 취약업종의 근로조건 개선은 별도의 논의가 필요. 상대적으로 근무조건이 열악한 업종 및 사업장에 공제가입을 유도하는 것에 대한 비판이 대두될 가능성이 있음.

청년층의 노동시장 진입 및 이행 지원을 주요 토대로 하여, 양적 일자리 확충을 위한 정책을 시행해 온 측면이 강하다.

향후 수년간 20대 후반 청년층의 인구 증가추세 및 누적 실업층을 고려할 때, 단기 고용정책의 의의 역시 간과해서는 안 되지만, 일자리 및 소득의 불안정성에서 파생되는 다양한 삶의 측면을 포괄하기에 기존의 접근방식은 한계를 지니고 있다. 청년층의 일자리 사정악화는 소득 및 기타 복지수혜 획득 및 유지에 있어 위험성을 내포하고 있으며, 이에 따라 전반적인 삶의 불안정성으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 일자리 외 측면에서, 사회·경제적 격차가 청년층에 있어 중첩적으로 나타난다는 점을 주목하고, 주거비와 생활비 등 청년층의 생활영역별 지원정책의 포괄범위를 확대할 필요가 있다.

현재 청년들이 직면하고 있는 문제의 본질은 단순히 노동시장의 틀에서 벗어나, 우리 사회에 내재되어 있는 사회적 양극화 및 불평등에 있음을 감안하여, 이를 해소하기 위한 근본적 노력이 뒷받침될 필요가 있다. 최저임금 인상, 실근로시간 단축, 공공부문 비정규직의 정규직 전환, 블라인드 채용 등 격차해소 및 공정성 강화를 위한 초연령별 정책의 청년층 파급효과를 지속적으로 파악할 필요가 있으며, 일·가정양립 문화 개선, 일터혁신 등 기업문화 및 근로조건 개선 노력 역시 병행되어야 한다.

#### 나. 고용장려금의 사업 실효성 제고

현 정부의 청년정책은 양적 확충을 위한 단기 고용정책 기조를 유지하고 있다는 점에서 지난 정부와 궤를 같이하고 있으나, 대표적 청년 일자리정책이라 할 수 있는 청년추가고용장려금과 청년내일채움공제를 필두로, 중소·중견기업 청년 정규직 취업 촉진, 근로자 소득보전 등 일자리의 질적 개선을 위한 노력을 병행하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 다만 예산에 의해 좌우되는 정부 사업의 특성상, 정책대상이 일부 수혜자로 한정되어 전반적 청년정책에 대한 청년 당사자의 체감 수준을 높이는 데 한계를 보이고 있다. 더불어, 청년 노동시장의 미스매치 현상이 심화되면서 중소기업의 인력부족과 청년 일자리 부족이라는 모순적 상황을 근원적으로 극복하기 위해 정부의 재정지출 비중이 지속적으로 확대되어 왔지만, 예산부담에 직면하고 있는 실정이다. 기존의 일자리 사업 방식만으로는 정책 수혜자인 일부 청년들의 일시적 소득지원에 그쳐 정책 사각지대가 존재하며, 사회 곳곳에 자리잡고 있는 전반적 불평등 격차 해소에 한계가 있다는 비판이 존재하는 만큼, 일시적 소득보전을 넘어 사회진출의 기반으로 작용할 수 있는 보편적 자산형성을 위한 새로운 정책수단에 대한 검토가 필요한 시점이다. 지금까지의 청년정책이 일자리에서 파생된 소득격차 완화에 초점을 두었다면, 앞으로는 근로소득뿐만 아니라, 자산축적, 지출을 포괄한 누적된 자산불평등으로 정책의 초점을 옮길 필요가 있다.

#### 다. 중앙정부와 지방자치단체 간 정책연계 및 역할배분

청년일자리 사업의 실효성 강화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 협의구조의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고 구조개선의 실효를 거두고 있지 못하고 있는 것으로 보인다. 다만, 최근 발족된 국무조정실 산하 청년정책추진단이 각 부처에서 개별적으로 추진해 온 청년 관련 정책을 총괄·조정하는 역할을 맡는 한편, 지방자치단체 및 지역 청년들과의 소통 채널을 넓히려는 노력을 기울이고 있는 만큼, 중앙정부와 지방자치단체 간 정책연계 강화의 전환점이 새롭게 마련되고 있는 것으로 보인다. 청년정책추진단의 주관하에 중앙정부와 지방자치단체 간 협의체를 운영하여, 세부 일자리사업의 정책목표와 정책대상, 전달체계 등을 원점에서 재검토하고, 중앙부처와 지방자치단체 간 역할 분배, 연계 강화를 통해 정책 실효성을 극대화할 필요가 있다.

#### 라. 양질의 청년 일자리 확대를 위한 중장기적 혁신 노력 강화

현 정부가 수행하고 있는 청년고용장려금 정책이 기존 정책과 대비해 가장 괄목할 만한 차이를 보이고 있는 점은 정규직 채용 조건부 장려금의 비중이 대폭 증가했다는 점이다. 이는 청년고용정책 기조가 청년고용의 양적 팽창에서 청년일자리 질 개선으로 전환되었음을 의미하는 만큼, 청년고용을 개선하기 위한 정부의 노력이 청년고용 문제의 핵심인 노동시장 미스매치 해결에 조금 더 근접해 가고 있다고 평가할 만하다. 고용장려금 사업을 포함, 앞으로의 청년고용정책은 민간부문 일자리의 질적 개선 유인을 높이는 방향으로 재설계될 필요성이 있다. 청년일자리 창출기반을 마련함에 있어 대부분의 정책효과가 공공기관, 공기업, 대기업을 제외하고는 중소·중견기업이 주축을 이루는 민간시장에 미치지 못하고 있는 만큼, 청년채용 인원의 증가를 전제로 했던 과거의 수혜요건에서 벗어나, 임금 및 복지수혜, 근무환경 등 근로의 질과 장려금 수혜요건을 연계시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 민간부문 일자리의 질적 개선 유인을 높이기 위해서는 기업들이 임금, 근로시간, 복지수혜 등 근로조건 공시에 참여토록 독려하여, 일자리의 질 개선을 위한 개별 기업의 노력을 공유토록 하는 것이 효과적일 수 있다.

#### 마. 취업능력개발을 위한 고용서비스 개편, 직업훈련 내실화

청년추가고용장려금과 청년내일채움공제 사업 등을 필두로 한 현 정부의 청년고용장려금 사업은 청년 고용지표 개선과 정책인지도 및 체감도 확대 등에 있어 소기의 성과를 거두었다고 평가할 만하다. 그러나 이들 정책은 청년채용을 조건부로 한 단기 고용성과 제고에 초점을 두고 있는 만큼, 관련 예산의 규모 및 증가폭이 과도한 수준이라는 비판 역시 간과할 수 없는 것이 사실이다. 향후 청년층의 인구감소와 고용장려금 예산 확대에 의한 재정

부담을 고려할 때, 현장의 장려금 위주 청년고용정책은 장기적으로 지속가능성을 담보하기 어렵다고 볼 수 있다. 더불어, 현행 청년고용정책이 노동공급의 유인 강화에 치우쳐 있어, 노동수요 측면에 있어 일자리 창출의 핵심이라고 할 수 있는 생산성 향상을 위한 정책 개선방안이 배제되어 있다는 지적 역시 존재한다. 고용장려금 사업이 가지는 본질적 한계에서 탈피하고, 인구구조 변화 및 기술발전의 시대적 변화에 대응하기 위해, 청년고용정책의 운용방향을 청년층 취업능력개발 강화로 전환할 것을 본격적으로 논의해야 할 시점이다.

고용복지플러스센터, 대학일자리센터, 온·온프라인 청년센터 등 청년고용 서비스 전달 체계는 지속적으로 확대되어 왔으나, 각 기관의 정체성이 확립되지 않고, 대상 및 기능이 중복되어 청년층의 인지도가 여전히 낮은 상황이다. 청년층을 대상으로 한 고용서비스 전달체계의 재정비를 통해, 고용서비스의 정보제공 및 취업역량 제고 기능을 강화할 필요가 있다.

청년층의 직업훈련체계를 보다 내실화하기 위해서는 청년층의 현장 수요와 그 변화양상을 지속적으로 파악하고, 직업훈련기관이 이에 적극 대응하여 적시적으로 훈련체계에 반영할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 훈련과정의 질 제고를 위해 우수 협약기업의 참여 확대 유인을 제고하고, 취업·훈련기관 간 연계 강화를 위해 권역별 협의체를 구성하여 사업운영 및 취업률 증가 방안에 대한 정보공유를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 제4장

# 국민취업지원제도에 따른 고용서비스 개선 방향

## 제1절 국민취업지원제도와 고용안전망

### 1. 근로빈곤층을 예방하는 재정투자

노동시장에 참여하게 되면 일정한 소득을 갖게 되지만, 노동시장에서 벗어난 상태에 놓이게 되면 소득 부재로 인한 빈곤을 경험하게 되는 것이 일반적인 사회현상이었다. 사회가 급변하고 노동시장의 불안정성이 증가하면서 노동의 형태는 다양하게 변화되고 있다. 이로 인해 일하고 있지만, 여전히 빈곤한 상태에 놓여 있는 계층인 근로 빈곤층이 사회 문제로 대두되고 있다. 이병희(2017)는 실직은 빈곤으로 이어질 가능성이 커서 보완적인 실업안전망 구축의 필요성을 강조하면서 다른 나라에 비해 실업률이 낮고 평균 실업기간이 짧지만, 실업을 경험하는 비율은 높다고 했다. 저소득 가구일수록 가구자의 실직이 곧바로 빈곤 상태로 진입하는 비율이 높으며 가구소득 수준이 낮을수록 실직에 따른 빈곤 위험이 지속한다고 했다.

근로빈곤에 대한 정의는 크게 근로(노동시장)와 빈곤(소득)의 두 가지 기준으로 구분될 수 있으며 먼저 빈곤은 상대적 빈곤기준을 대부분 활용하고 있다. 2015년 이후 국민기초생활보장제도의 개별 급여별 선정기준을 기존 최저생계비에서 기준 중위소득으로 변경했다는 점에서 상대적 방식의 빈곤선을 활용하고 있다. 소득 측면에서는 대부분 중위소득 50% 미만 또는 60% 미만을 기준선으로 적용하고 있다. 이런 가운데 2020년 시행될 실업부조의 주 대상은 근로빈곤층이라 할 수 있다. 근로빈곤층 개념은 각국의 전문가와 정책결정자들에게 일반적으로 사용되고 있지만, 아직 국제적으로 합의되지 않는 개념이라고 말할 수 있다. 근로빈곤층 개념은 가구 단위의 빈곤과 개인 단위의 근로를 어떻게 규정하는가에 따라 다른 개념이 될 수 있다. 먼저 빈곤선은 근로빈곤층의 소득 지위에 영향을 미칠 수 있다. 그것은 각국의 독자적 빈곤선을 적용할 수도 있으며, 국제적으로 통용되는 중위소득의 40~60%를 빈곤선으로 적용할 수도 있다(천영민 외, 2016).

외국의 경우는 근로빈곤에 대한 국가별 정책적 목적과 방향, 국가의 복지 및 생활 수준 여건에 따라 다양하게 정의되고 있다. <표 4-1>을 보면 각 국가에서 기관별 접근 방식의 차

이는 있지만, 통상적으로는 근로빈곤층에 대해 개인 단위로 접근하고 있는 것으로 보인다. 특히 개인이 취업자인 경우로 한정하는 때도 있지만, 일부 기준에서는 취업자이거나 구직 활동 중인 실업자를 포함한 경제활동인구로 확대해서 적용하고 있다(천영민 외, 2016).

〈표 4-1〉 각 나라의 근로빈곤층 개념

국가		노동에 대한 정의	빈곤에 대한 정의
EU	- Eurostat	- 주당 15시간 이상 취업자 - 연간 7월 이상 취업자	- 저소득기준선: 중위 가구소득의 60% 미만(상대소득빈곤)
프랑스	- 통계청(INSEE) - 일반 연구자 - 사회통합을 위한 국가행동계획(NASI)	- 연간 6월 이상 취업/구직자 - 연간 6월 이상 취업 - 연간 1월 이상 취업 경험	- 저소득기준선: 중위 가구소득의 50% 미만 (때로 60~70%) 상대소득빈곤)
벨기에	- 사회통합을 위한 국가행동계획(NASI)	- 연간 6월 이상 취업/구직자	- 저소득기준선: 중위 가구소득의 60% 미만(상대소득빈곤)
스위스	- 연방통계청 - 일반 연구자	- 근로시간과 무관한 전경활인구 - 전일제 근로자 - 주당 40시간 이상 영리 활동자	- 행정적 빈곤선 <sup>1)</sup>
미국	- 통계국(CB)	- 가구의 연간 노동시간이 1,750시간(44주) 이상	- 연방빈곤선(FPL) (절대빈곤선)
	- 노동통계국(BLS)	- 연간 6월(27주) 이상 취업/구직자	
캐나다	- 일반 연구자	- 연간 1000시간 이상 일한 성인 - 통계청/노동통계청 기준	- 연방 빈곤선의 125~150% - 200% <sup>2)</sup> 미만(절대소득빈곤)
	- 복지평의회(NCW)	- 임금이나 자영소득이 총가구소득의 50% 이상	- 통계청의 저소득기준선(절대소득빈곤)
	- 사회발전위원회(CCSD) - 정책연구네트워크(CPRN)	- 연간 49주 이상 전일제(30시간 이상) 또는 시간제로 일한 성인 - 연간 12개월 전일제 근로자	- CCSD의 상대적 저소득 기준선(상대소득빈곤) - 상대저소득기준선: 연간 2만달러 미만(상대소득빈곤)
호주	- 사회정책연구센터	- 근로시간과 무관한 전경활인구	- enderson 절대빈곤선 <sup>3)</sup> (절대소득빈곤)

주: 1) 스위스 사회복지기관연합(Confédération Suisse des Institutions d'Action Sociale)이 정한 최저생계비(vital minimum)에 기초주거비와 건강보험료를 추가한 기준선

2) 연방빈곤선이 지나치게 낮다는 판단에 따라 대안적 빈곤선을 활용

3) Henderson 빈곤선은 70년 헨더슨 교수가 개발한 것으로 다양한 규모의 개인과 가구가 필요로 하는 기초생활비를 산출

자료: 이병희(2012) 재인용

국내에서는 근로빈곤에 대해 절대다수가 동의하는 합의 수준에 이르는 정의는 아직 없는 상태이다(전병유, 2011). 그러나 정책적 목적과 필요성에 따라 다양한 형태의 근로빈곤에 대한 정의가 제안된 상태이다. 근로빈곤 정의와 관련한 가장 근본적인 접근은 빈곤 단위를 가구로 할 것이냐 개인으로 할 것이냐 하는 것이다. 즉 소득이나 수입은 개인 단위로 이루어지지만, 지출은 가구 단위로 이루어지기 때문에 개인을 단위로 하면 개인 자체는 빈곤 상태가 아니지만, 가구 구성원의 수만큼으로 소득을 나누었을 때 모든 가구원이 빈곤한 상태인 것으로 분류되는 문제가 있다. 즉, 근로빈곤이라는 용어 자체가 근로와 빈곤의 합성어임에도 불구하고 근로는 개인 단위, 빈곤은 가구 단위로 접근해야 하는 근본적 문제를 가지고 있다. 또한, 근로빈곤층에 대한 지원수단을 어떤 것으로 할 것이며, 그 효과성을 파악하기 위해서도 근로빈곤 정의는 다양하게 나타날 수 있다(이병희, 2011). 현재 한국형 실업부조는 활성화 의무에 초점이 맞추어져 있으므로 가구 단위보다는 개인 단위로 접근하는 것이 바람직하다. 한국형 실업부조의 도입이 확정되기 전에 한국형 실업부조의 대상이 되는 근로빈곤층의 소득 기준을 중위소득 50% 미만인지 60% 미만인지에 대한 논란이 있었다.<sup>40)</sup>

기존 연구에서 살펴보면 상대적 빈곤선 설정과 관련하여 약간의 차이가 있는데, 노대명(2007), 이병희(2010), 이병희(2012)는 중위소득 대비 50% 미만으로 기준을 정하였지만, 홍경준(2005), 강신욱(2009)은 중위소득 대비 60% 미만을 기준으로 정하고 있다. 고용노동부의 한국형 실업부조 제도의 기반이 되는 연구는 이병희 외(2013, 2017)를 기반으로 하고 있다. 이 연구에 따르면 근로빈곤층의 기준을 중위소득 60%로 설정했다. 근거로는 중위소득 50% 이하 계층과 중위 50~60% 계층 간 노동시장 형태는 그다지 차이를 보이지 않기 때문이라 주장하고 있다(이병희 외, 2013). 그러나 이 연구 분석의 기반이 되는 한국복지패널은 가계동향조사와 비교할 때 빈곤층의 증가 추이가 차이 나는 문제가 발생해서 신뢰성에 문제가 있다고 했다. 이런 차이는 패널조사가 누적되면서 표본이 탈락하여 발생한 문제로 추측했다(이병희 외, 2013). 한국형 실업부조의 기준이 중위소득 60%가 되어야 한다는 명확한 근거로는 부족하다. 또한, 중위 50% 미만과 50~60% 계층의 노동시장 행태가 큰 차이가 없다고 해도 <표 4-2>에서 알 수 있듯이 중위 50%에서는 3년 이상 지속적 빈곤의 비율이 68.8%인 데 반해 중위 60%에서는 43.7%로 줄어든다.

40) 2020년에 시행될 국민취업지원 제도는 고용부와 기재부가 중위소득 50% 미만으로 기준을 정했다.

〈표 4-2〉 근로능력 빈곤층의 빈곤경험기간과 빈곤 유형 구성(2005~2011)

(단위 : %)

		중위 30	중위 40	중위 50	중위 60	빈곤층
빈곤경험기간	1년	7.5	12.4	10.3	19.1	13.1
	2년	9.3	15.4	7.3	17.1	12.3
	3년	9.6	7.4	9.3	10.9	9.5
	4년	9.2	9.8	17.2	20.3	15.5
	5년	10.5	9.3	17.1	12.3	13.0
	6년	21.2	13.7	15.9	9.1	14.2
	7년	32.8	32.0	22.8	11.2	22.4
빈곤 유형	일시빈곤	12.5	19.4	12.5	27.4	18.6
	반복빈곤	16.4	16.4	18.7	28.9	21.2
	지속빈곤	71.1	64.2	68.8	43.7	60.2

자료: 이병희 외(2013)

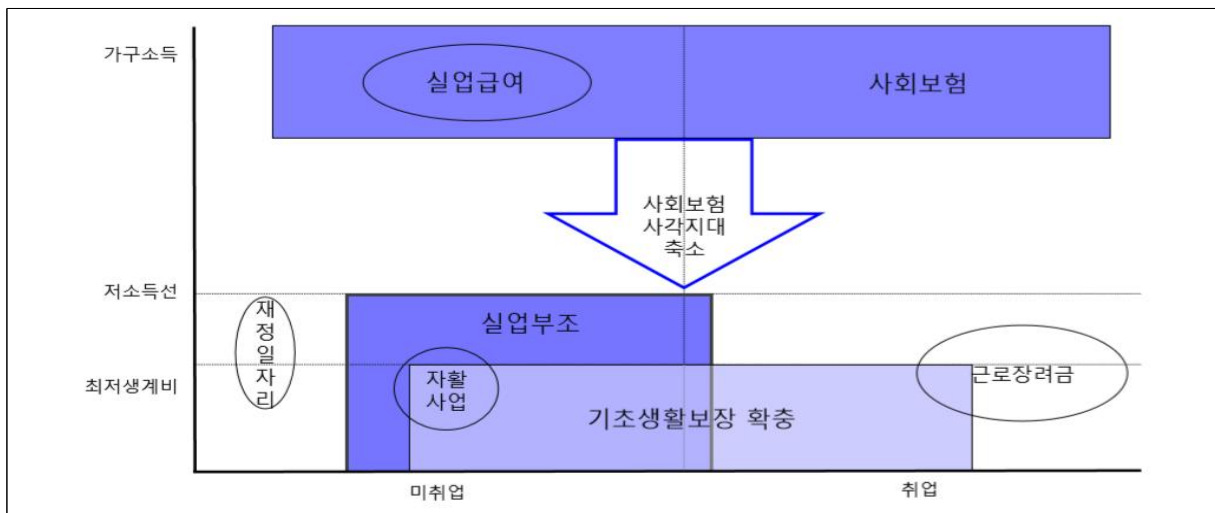
처음으로 시행하는 국민취업지원제도 사업이 의무지출이라는 성격을 고려할 때 대규모로 시작했다가 문제점 노정이나 제도적인 목적으로 대상 규모를 줄이기는 힘들어서 점차 제도를 보완해서 사업이 안정된 이후에 점차 대상자 규모를 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 국민취업지원제도 대상 기준이 우선 중위소득 50%에서 합의가 되어 2020년 본격적인 시행 이후 사업평가를 거쳐 그 이상으로 확대 여부를 결정할 예정이다. 한편, 2019년 3월 5일 경제사회노동위원회 사회안전망개선위원회에서도 기준 중위소득 50% 이하 저소득층을 대상으로 도입하여 운영성과를 평가한 후, 단계적으로 확대한다고 합의한 만큼, 이를 고려하여 추진할 필요가 있다. 물론 중위소득 기준은 현재 확정된 것은 아니고 대상 인원에 맞춰 변경될 가능성도 있다.

## 2. 고용안전망 확충 방안

현재 사회안전망의 큰 축은 기초생활보장제도와 고용보험으로 구성되어 있다. 기초생활보장제도의 생계급여는 중위소득 30% 이하의 가구에 대하여 월 80만원 수준의 급여를 연간 약 126만명에게 제공하고 있다. 이 제도는 장애나 가족부양 등의 이유로 근로 능력이 없는 대상을 주로 지원하고 있다. 고용보험을 재원으로 하는 실업급여는 피보험자격을 180일 이상 유지한 근로자에 대하여 월 180만원 수준을 연간 약 130만명에게 제공하고 있다. 실업급여는 자발적 퇴사가 아닌 비자발적 사유로 이직한 경우에만 지급하며, 규모는 전체 이직자의 40% 정도로 추정된다. 그러나 근로 능력이 있는 빈곤층을 위한 고용 안전망은 광범위한 사각지대가 존재한다. 생계급여는 가구의 중위소득이 30%를 넘으면 지급이 중단되므로 일을 통한 자립을 지원하는 기능은 미약하다. 실업급여도 저소득층일수록 종사 중인 사업

체의 근로조건이 열악하여 잦은 이직으로 인하여 실제 실업급여를 수급하기 어려운 상황이다. 특히 중위소득 60% 이하의 가구는 실업급여 경험 비율이 급격히 감소하고 있다. 그러므로 중위소득 30~60% 이하는 생계급여와 실업급여 제도의 사각지대에 처하는 상황이 되었다. 이런 사각지대 격차를 줄이고자 국민취업지원제도가 2020년에 도입될 예정이다.

[그림 4-1] 실업안전망 사각지대 해소 방안



자료: 이병희 외(2017)

이병희 외(2017)에 따르면 한국형 실업부조는 빈곤 가구에 속한 근로 능력자를 대상으로 고용서비스에 기반을 두어 현금급여와 적극적 노동시장 정책을 통합적으로 제공하는 제도이다. 고용과 기여와 무관하게 소득이 욕구를 충족할 수 없는 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하며, 지원 과정에서 활성화 의무가 부가된다는 점에서 전형적인 실업부조와 같다. 그러나 최저소득 보장이 아니라 더 나은 일자리로 취업과 빈곤 완화를 목적으로 하므로 노동시장 활동성이 높은 우리 근로빈곤층의 특성에 비추어 더 나은 일자리로의 취업이 중요하기 때문이다. 따라서 현금급여 수준은 가구를 빈곤으로부터 탈출시키기에 적절한 수준보다는 구직활동 등의 의무 이행이 가능한 수준에서 설정하는 것이 바람직하다고 했다.

### 3. 국민취업지원제도

현재 시행되고 있는 취업성공패키지 사업을 통합해서 2020년부터 국민취업지원제도가 시행될 예정이다. 기존에는 실업의 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 '95년부터 고용보험제도를 도입하여 고용 안전망으로서 핵심적인 역할을 했다. 그러나 고용보험제도 밖에 존재하는 대상자는 전체 취업자 2,700만명 중에서 약 1,200만명으로 45%밖에 담당하고 있

지 못하다. 특히 1,200만명 중에서도 '18년 8월 기준으로 자영업자가 547만명이고 특수형태 근로종사자가 50.6만명을 차지하고 있다. 이밖에 노동시장 밖에 있는 청년이나 경력단절 여성 등은 원천적으로 고용안전망의 사각지대에 놓여 있다.

이런 사각지대에 있는 취약계층 실업자를 위한 고용안전망을 구축하기 위해 2009년부터 취업성공패키지를 도입했지만 예산사정에 따라 지원규모가 자주 바뀌었다. 특히 경기가 어려울수록 저소득층에 대한 더 많은 지원이 필요한데 지원 규모의 한계로 충족하지 못했다. 또한, 소득지원에 대한 법적 근거가 미약하여 구직활동 기간에 저소득층에 대한 소득지원도 사실상 없었다. 이를 해결하고자 사각지대에 놓인 저소득층 구직자 대상으로 취업지원 서비스와 생계지원을 위한 법적 근거를 갖춘 국민취업지원제도를 시행할 예정이다. 이를 통해 취업성공패키지와 청년구직활동지원 등은 국민취업지원제도로 통합할 예정이다. 국민취업지원제도의 소득지원 대상은 근로 능력과 구직의사가 있는 사람 중에서 가구 중위소득이 50% 이하인 자를 대상으로 우선 시행할 예정이다.

이를 통해 모든 취업취약계층에게 취업 지원서비스가 제공된다. 취업지원서비스는 국가와 대상자 간 상호의무를 원칙으로 한다. 즉, 국가는 소득지원과 취업에 필요한 지원서비스를 제공하고 지원대상은 취업 지원서비스에 성실히 참여하고 취업을 위해 노력한다는 원칙이다. 이를 통해 모든 취업 취약계층이 개인별 취업활동계획에 따라 직업훈련, 일경험, 복지서비스 연계, 취업알선 등을 받을 수 있다. 특히 심층상담을 통해 개인별 취업활동계획(IAP)을 수립하고 취업 의지와 능력에 따라 <표 4-3>와 같이 유형별 취업지원을 한다.

<표 4-3> 유형별 취업지원 방안

	능력 낮음	능력 높음
의지 낮음	① 복지지원+직업훈련·일경험 연계	② 복지지원을 통한 취업장애요인 해소
의지 높음	③ 직업훈련 등 직업능력개발 연계	④ 취업알선을 통한 조기취업

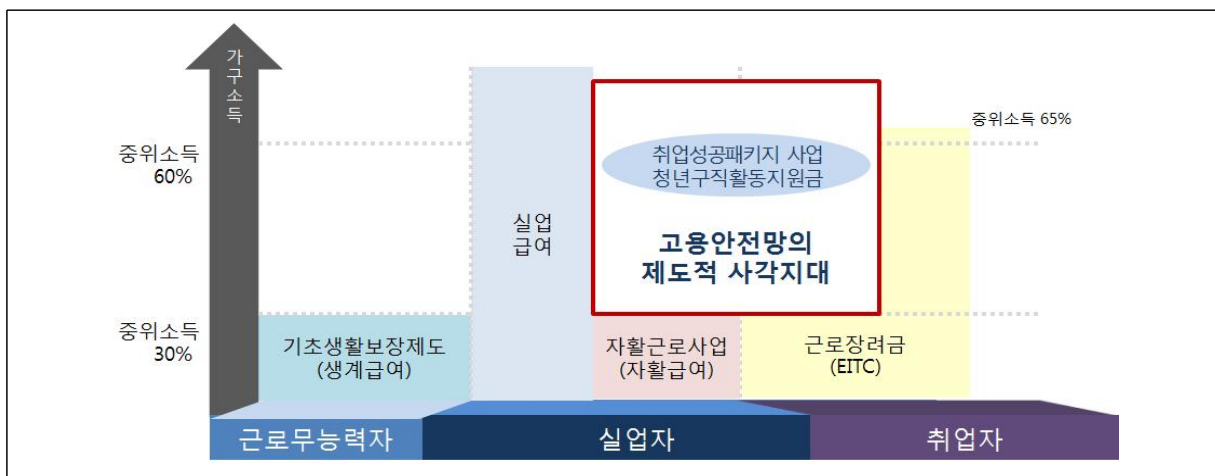
이 중에서 능력이 낮은 대상자는 지역산업별 직업훈련과정을 확대하고 기업과 연계한 일경험 프로그램을 제공한다. 반면에 의지가 낮은 대상자는 심리상담과 집단상담을 통한 취업의욕을 고취하고 금융서비스나 육아 서비스 등을 지원한다. 반면에 능력도 높고 의지도 높은 고취업능력자는 온라인 서비스를 강화하여 구직기술향상 프로그램 및 구인 정보를 제공한다.

우선 중위소득 50% 이하 저소득층과 중위소득 120%인 청년은 최저생계 보장을 위한 구직촉진수당으로 6개월간 50만원을 지급한다. 이들의 취업 후 장기근속을 유도하기 위해 취업성공 수당으로 최대 150만원을 지원한다. 이 제도에서 가장 중요한 것은 구직활동 의무

를 불이행 시에 수당 지급을 즉시 중단한다. 또한, 조기 재취업 시 인센티브를 부여하여 취업을 미루는 부작용을 최소화할 수 있다. 이처럼 국민취업지원제도는 현재의 고용안전망을 강화할 수 있다.

2019년 현재의 고용안전망은 저소득층(중위소득 30~60%) 구직자에 대한 고용안전망의 제도적 사각지대가 존재하는 가운데, 취업성공패키지 사업을 통해 그 대상의 일부를 지원하고 있다.

[그림 4-2] 현재의 고용안전망의 모습



2022년에 완성되는 고용안전망은 국민취업지원제도 도입을 통해 고용안전망의 사각지대를 해소하고 고용보험과 국민취업지원제도를 주축으로 강화된 고용안전망을 구축하고자 한다.

[그림 4-3] 2022년의 고용안전망의 모습



국민취업지원제도가 도입됨에 따라 대상자가 중복되는 사업 등도 정비해야 한다. 이에 해당하는 사업으로 취업성공패키지와 청년구직활동 지원금 제도가 있다. 고용부는 제도 간 소화를 위해 국민취업지원제도를 I유형과 II유형으로 구분했다. I유형은 구직촉진수당을 지급하는데, 의무지출인 요건심사형과 재량지출인 선발형으로 구분해서 지원할 예정이다. 반면 선발형은 비경활인구 중 일정 기준에 따라 선발하는데 청년은 특례로 중위소득 120% 이하까지 대상이 된다. 특히 청년 구직활동 지원금은 선발형 중 청년 특례에 통합할 예정이다.

II유형은 구직촉진수당을 미지급하는데 저소득층 중에서 중위소득 50~60% 해당자와 특정취약계층(노숙인, 북한이탈주민, 결혼이민자, 위기청소년 등)이 해당된다. 이들은 기존 취업성공패키지 대상자 중에서 실업부조에 해당되지 못하는 대상자이다. 청년은 중위소득 120%를 초과하는 대상자가 해당하면 중장년은 중위소득 60~100%인 대상자가 해당한다. 즉, 기존 취업성공패키지 사업은 II유형으로 통합될 예정이다.

이들에 대한 소득지원은 다음과 같다. I유형은 최저생계 보장을 위한 구직촉진수당을 6개월간 50만원을 지급하고 II유형은 직업훈련 참여 등 구직활동 시 발생하는 비용을 지원하는 방식으로 운영된다. 그리고 취업취약계층의 장기근속을 유도하기 위해 취업성공수당을 최대 150만원을 지급할 예정이다. 구직활동과의 연계를 강화하기 위해 구직활동의무 불이행 시에 수당 지급을 즉시 중단하는 반면에, 조기 재취업 시 인센티브를 부여하여 취업을 미루는 부작용을 최소화하고자 했다.

관계부처 합동으로 계획하는 지원 규모와 소요예산은 다음과 같다. 2020년 7월 시행을 전제로 I유형은 '20년에는 반년 규모, '21년부터는 1년 규모로 확대한 후, 평가를 거쳐 '22년 중위소득 기준을 50%에서 50% 이상으로 확대를 검토할 예정이다. I유형은 '22년까지 50만명이고 II유형은 10만명 정도로 추정하고 있다. 물론 중위소득 기준은 운영 후 인원에 맞춰 변경하는 것이 더 합리적이다.

〈표 4-4〉 연도별 지원 규모(추정치)

(단위: 만명)

구분		'20년	'21년	'22년	
I유형	요건심사형	10	25	30	
	선발형	청년특례	9★	10	10
		기타	1	5	10
II유형		15	10	10	
계		35	50	60	

주: ★ '20년 하반기 청년구직활동지원금 5만명 포함(상반기 5만명은 별도 예산으로 편성)

'20년 소요예산의 정부안은 I유형은 0.3조원이고 II유형은 0.2조원 수준이다. 향후 2021년 이후에는 정확한 대상자 규모와 예산을 파악할 필요가 있다. 전달체계로는 고용복지+센터를 중심으로 전문적인 고용서비스를 제공하고 재산과 소득을 심사하고 의무 불이행 시에 수당 지급 중단 등에 효과적인 수행이 가능하다. 또한, 대상자의 접근 편의성을 높이고 대상별 전문 서비스 제공을 위해 지자체와 관계기관과 협력할 예정이다. 지자체와 대상별 특화센터 등 인증된 관계기관에서는 고용복지+센터의 수급자격 판단 이전에 제도 안내 등 예비 상담을 시행한 후 고용복지+센터에 의뢰하거나 맞춤형 프로그램을 제공하는 기능을 부여할 예정이다. 고용복지+센터에 입주한 지자체(일자리센터), 새일센터, 중장년센터 등 전문 인력을 국민취업지원제도 전담자로 지정할 계획이다.

이를 통해 향후 고용안전망은 실업급여와 국민취업지원제도를 중심으로 소득지원과 재취업 지원 및 국민취업지원제도 도입으로 취약계층에 대한 고용안전망 사각지대를 해소하고자 한다. 1차 안전망으로 실업급여제도를 특수고용형태 근로자와 예술인 등으로 적용을 확대할 예정이고 대상자는 140만명 이상으로 추정된다. 2차 안전망으로는 국민취업지원제도 I유형과 II유형을 준비 중이다. 3차 안전망으로는 재정지원 직접 일자리제도로 국민취업지원 제도로 지원받지 못하는 취약계층과 조건부 수급자 등으로 35만명 이상으로 추정하고 있다.

중요한 것은 국민취업지원제도의 효과성을 높이기 위해서는 대상자에게 단순한 현금성 지원이 아닌 종합적인 고용서비스 강화의 일환이 되어야 한다. 이를 위해서는 철저한 활성화 의무에 바탕을 두고 제도가 설계되어야 한다. 고용복지플러스센터 입주기관뿐만 아니라 지자체, 타 고용서비스 기관(새일센터, 대학일자리센터, 중장년 취업지원센터 등)과의 협력이 특히 중요하다. 또한, 이 사업을 시행할 인적과 물적 기반을 단순히 확장에만 중점을 두지 말고 심층 상담의 질적 개선이 매우 중요하다. 이와 더불어 대상자를 국민취업지원제도에 참여시키기 위한 홍보전략의 고민도 필요하다. 이와 더불어 국민취업지원제도는 부조의 성격의 가지고 있으므로 단기적으로 취업률 하락을 가져올 수도 있으므로 수급 중 재취업을 강화하는 방안 마련이 중요하다.

## 제2절 취업성공패키지 미래 개편방안

### 1. 개요

취업성공패키지는 2020년에 국민취업지원제도 II로 통합될 예정이지만 이제까지 저소득 취업취약계층의 대표적인 지원사업이었다. 특히 국민취업지원제도 II유형은 취업성공패키지 서비스의 대상을 확대하고 법적인 제도를 뒷받침하고 지원서비스의 범위를 넓히고 의무 활동을 부과한다는 측면에서 기존 취업성공패키지의 확장으로 볼 수 있다. 그러므로 기존 취업성공패키지 사업의 현황과 성과를 논의해보고 국민취업지원제도의 시행과 관련해 미래 개편방안에 대한 효과성을 판단해 보고자 한다.

취업성공패키지는 참여자에 대한 전문상담을 통해 필요에 따라 직업훈련을 지원하고 취업에 성공하면 수당을 지급함으로써 참여자의 구직을 유도한다. 최근에는 청년 실업문제를 해결하고자 청년참여 규모를 늘려 적극적으로 대응하고 ‘진단·의욕제고(1단계) → 직업능력개발(2단계) → 취업알선(3단계)’을 맞춤형으로 제공한다. 취업성공패키지는 저소득층과 미취업 청장년층을 대상으로 만 18~69세 저소득층 및 미취업 청·장년 등 취업 취약계층이다. 사업 유형은 2가지 형태로 나뉘어진다. I유형은 기초생활수급자이거나 중위소득 60% 이하 저소득층이거나 특정 취약계층이 속한다. 특정 취약계층은 북한이탈주민, 여성가장, 위기청소년(15~24세), 신용회복지원자, 노숙자, 결혼이민자 등이다. 반면에 II유형 중에 청년(18~34세)은 소득과는 상관없이 참여할 수 있고 중장년(35~69세)은 중위소득 100% 이하만 참여할 수 있다.

취업성공패키지는 저소득 취업취약계층을 대상으로 일을 통한 탈빈곤을 지원하기 위해 도입된 사업으로서 생계곤란계층(빈곤층, 저소득층) 및 취약계층이 사업 대상자이다. 생계곤란계층이란 빈곤층 및 저소득층을 뜻하며, 「국민기초생활보장법」에서 소득인정액과 기준 중위소득을 비교하여 준거기준을 두고 있다. 기초생활수급자와 차상위계층은 법상 개념인 데 반하여, 차차상위계층은 학문적 개념이며, 저소득층 및 빈곤층은 별도의 법적인 개념 규정 없이 생계곤란 계층을 포괄하는 개념이다. 자세히 구분해보면 소득인정액이 기준 중위소득 30% 이하는 기초생활수급자이나 절대빈곤층으로 구분하고, 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하는 차상위계층이나 상대빈곤층으로 구분하며 소득인정액이 기준 중위소득 60% 이하는 차차상위계층으로 구분한다. 여기서 취약계층이란 반드시 생계 곤란을 전제하는 것은 아니며 각종 정책분야 및 영역별 내 상대적 개념을 뜻한다. 즉, 빈곤층 내지 저소득층이면 취약계층에 해당한다고 볼 수 있으나, 취약계층이라고 해서 모두 빈곤층이나 저소득층은 아닐 수 있다.

취업성공패키지 사업은 대상자 선정 시 ① 연령, ② 소득수준, ③ 취업 취약계층 여부에 따라 대상자를 두 개의 유형으로 <표 4-5>와 <그림 4-4>와 같이 구분하고 있다.

<표 4-5> 취업성공패키지 유형별 대상자 선정 기준 분류(2018년)

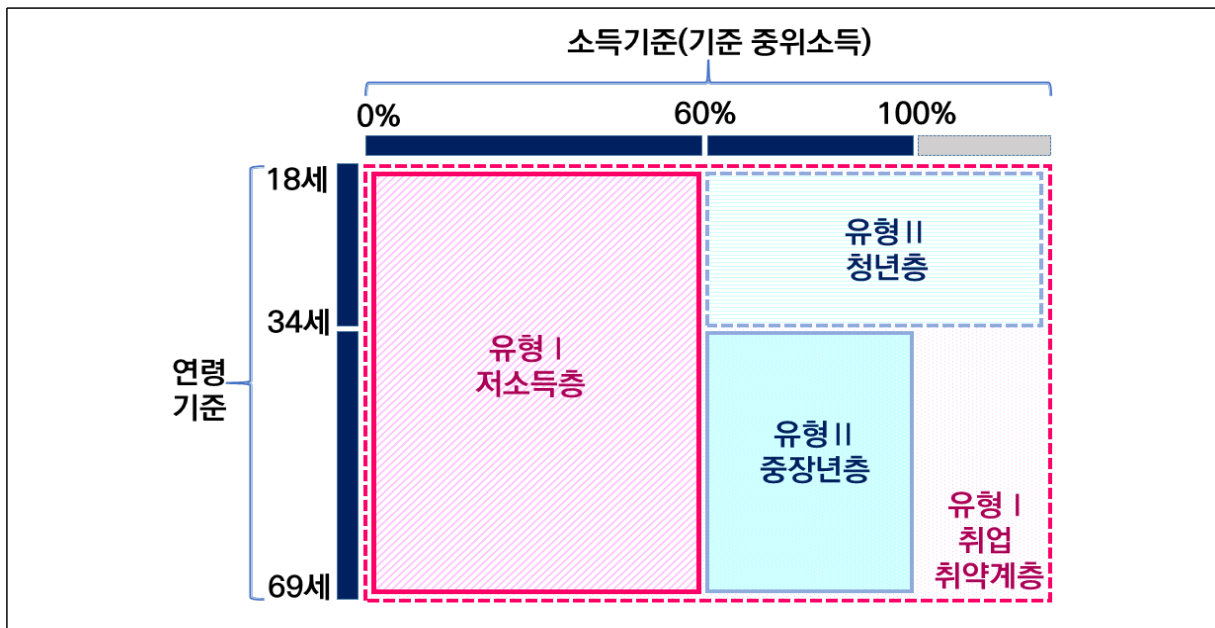
구분		연령기준 (만)	소득기준 (상한)	기타 자격조건	참여방법	공통 적용기준	
유형 I	저소득층	생계급여 수급자	18~69	기준 중위소득 30%	조건부수급자	지자체의뢰 → 당연지원	· 미취업자  · 주 30시간 미만 상용 · 일용 근로자
		차차상위 계층 이하	18~69	기준 중위소득 60%	차상위 및 차차상위계층	참여자 자가 접수 → 평가 및 통지	
	취업취약계층		18~69	소득무관 <sup>2)</sup>	취업취약계층 <sup>1)</sup>		
유형 II	청년층		18~34	소득무관	고졸이하 비진학, 졸업예정자, 졸업자		
	중·장년층		35~69	기준 중위소득 100% <sup>3)</sup>	-		

- 주: 1. 노숙인, 북한이탈주민, 결혼이민자 및 결혼이민자의 외국인 자녀, 신용회복지원자, 위기 청소년(15~24세 참여가능), 니트족, 여성가장, 미혼모·한부모, 국가유공자, FTA 피해근로자  
 2. 취업취약계층 중에서 소득수준을 정하고 있는 경우: 취업맞춤특기병(18~24세, 중위소득 60% 이하), 특수형태근로종사자(월평균 소득이 세전 250만원, 연 3,000만원 미만), 기초연금수급자(65~69세, 소득하위 70% 이하)  
 3. 영세자영업자의 경우 소득수준: 연간 매출액 1억 5천만원

취업성공패키지 참여 자격으로 소득 산정 기준을 살펴보면, 최근 3개월 가구원 수별 건강보험료 납입액(부과액)을 기준으로 기준 중위소득 60% 이하인 경우는 I유형으로, 기준 중위소득 100% 이하인 경우는 II유형으로 참여가 가능하다. 다만, 일부 특정 계층과 34세 이하 청년층의 경우는 별도의 소득요건은 없어 각각 I유형과 II유형으로 참여할 수 있다.

2019년 취업성공패키지의 주요사업 계획을 살펴보면 취업성과 제고, 저소득층 및 영세자영업자 지원 강화, 단계별 프로그램 내실화, 전달체계 효율화로 요약할 수 있다. 취업성과 제고 측면에서는 취업처 임금수준 및 고용유지율을 높일 계획이다. 이를 위해 위탁기관 평가 시 취업처 임금수준 지표의 비중을 확대하고 기준임금수준을 상향할 계획이다. 또한, 청년 친화 강소기업 등 괜찮은 일자리에 알선취업 시 가점을 부여하고 위탁기관 선정 시 양질의 구인처 보유기관을 우대할 예정이다.

[그림 4-4] 연령별·소득수준별 취업성공패키지 대상자 유형 구분(2018년도 기준)



저소득층과 영세자영업자에 대한 지원을 강화하기 위해 결혼이민자의 언어 문제와 신용회복자의 정신건강 같은 취업 장애요인 해소와 알선의 연계 모델을 개발할 계획이다. 이를 위해 고용·복지+센터 내 관계기관, 타 부서(빈일자리발굴팀)와 협업을 강화할 예정이다. 또한, 저소득층·폐업 영세자영업자에 대해 구직 기간에 생계비를 지원하여 경제적 어려움을 완화시키기 위해 저소득층 구직촉진수당을 신설할 계획이다. 구직촉진수당은 30만원씩 최대 3개월을 지급할 예정이다. 참여 기준은 나이는 만 35~64세이면서 중위소득 30~50% 요건을 모두 충족한 자가 대상이다. 수당을 지원할 때 참여자의 취업 장애요인을 고려한 구직활동계획을 수립하고, 구직활동 의무를 부과하고, 밀착 상담을 통해 이행 여부를 점검한다. 여기서 구직활동 범위는 고용-복지 연계프로그램 참여, 입사지원서 제출, 사업체 면접응시, 어학·창업지원 프로그램 등 직업능력 향상 활동 참여 등이 대안으로 제시되고 있다. 구직활동 의무 부과는 구직활동 범위에 해당하는 활동을 월 2회 이상 이행하게 하는 방안을 고려하고 있다. 이와 더불어 영세자영업자를 I 유형 참여자로 추가하고, 참여요건을 종전 매출액 증빙서류 8천만원 이하→1억 5천만원 이하로 완화했다. 또한, 고용센터의 한정된 상담인력을 저소득층(중위소득 30~60%)에 집중하기 위해 조건부 수급자 중 취업역량이 우수한 대상을 선별해서 참여를 허용할 예정이다.

단계별 프로그램의 내실화를 위해 상담-직업훈련-알선의 각 단계별 서비스를 강화할 예정이다. 위탁기관 상담사의 임금 지급수준에 대한 평가를 강화해서 평가대상을 경력직까지 확대하고 관련 평가비중 확대를 검토할 예정이다. 이를 위해 위탁기관 상담사 1인당 관리

인원을 현재의 120명에서 100명으로 축소할 예정이다. 참여자의 위탁기관 선택의 폭을 확대하기 위해 위탁기관의 정보공개 범위를 현재의 소재지와 평가등급뿐만 아니라 취업률과 임금수준을 추가할 예정이다. 이를 통해 위탁기관이 자체 모집한 참여자에게 해당 위탁기관의 취업 성과 정보를 제공하여 참여자 배정 전에 위탁기관에 대한 최종 선택권을 보장하고자 한다. 위탁비 취업인센티브 지급기준을 본인취업에서 알선취업으로 강화하고 위탁기관 평가 시 알선취업 평가 비중을 확대할 예정이다. 참고로 민간위탁기관의 알선취업률은 2016년 10.7%에서 2017년 12.9%이다.

위탁시장 효율화·전문화 및 전달체계의 운영 합리화를 강화할 계획이다. 역량 미흡 기관의 퇴출을 확대하고 신규진입 기관이 사업 초기 안정적 운영이 가능하도록 참여자 배정 쿼터를 부여한다. 2019년 위탁사업목표인 12만명을 2018년 19만명과 비교할 때 기존 626개 기관 중 35% 정도의 퇴출이 필요하다. 참여자의 자체 모집은 제한하고 고졸 장기 미취업자 등 6개월 이상의 장기실업자와 폐업·자영업자 등의 모집은 허용한다.

위탁비 지급체계도 개편된다. 위탁기관이 기관운동을 보다 안정적으로 하도록 지원하는 한편, 취업 성과를 엄격히 평가하여 취업의 질 향상을 유도할 예정이다. 기본금은 위탁기관의 안정적 운영 지원을 위해 2회(30만원 + 10만원) 분할지급 방식에서 1회 지급(40만원)으로 변경했다. 취업인센티브는 최저임금 인상에 따라 최저기준을 현 165만원에서 180만원을 조정했고 지급기준도 본인취업에서 알선취업으로 전환할 예정이다.

## 2. 취업성공패키지의 현황

2009년에 저소득 취업취약계층 지원을 위해 시작된 취업성공패키지는 취업취약계층의 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 대표 취업 지원사업 중의 하나이다. 2013년 23만명을 대상으로 1,696억원의 예산이 투입되었던 사업이 2015년에는 36만명을 대상으로 3천억원이 넘는 사업으로 급성장해 왔다. 2019년에는 취업성공패키지 사업에 3,710억원이라는 예산이 투입되어 227,000명이 참여할 예정이다. 이 중 취업취약계층을 대상으로 하는 I유형은 고용센터가 운영하는데 107,000명이 참여할 예정이고 청년과 중장년을 대상으로 하는 II유형은 민간위탁기관이 운영하는데 청년 10만명과 중장년 2만명이 참여할 예정이다. 예산 규모는 2018년에는 5,029억원으로 '17년 3,303억원보다 1,726억원이 증가했지만, 2019년에는 3,710억원으로 1,319억원이 감소했다. 참고로 2018년에 금액이 증액된 이유는 5,029억원 중에서 1,728억원은 청년구직촉진수당(30만원, 최대 3개월)으로 사용되었기 때문이다. 연도별 예산과 목표 인원은 <표 4-6>과 같다.

〈표 4-6〉 취업성공패키지 연도별 예산 현황

(단위: 억원, 명)

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
예산	1,696	2,171	3,374	3,494	4,412	5,029	3,710
목표 인원	230,000	250,000	360,000	340,000	361,000	311,000	227,000

2009년 시행 이후 대상 범위를 살펴보면 취업성공패키지는 계속 확대되었다는 것을 알 수 있다. 그 결과 중위소득 100%를 초과하는 중장년층을 제외한 거의 모든 근로 능력이 있는 69세 미만 국민이 취업성공패키지에 참여할 수 있게 되었다. 구체적으로 살펴보면, 취업성공패키지는 2009년 4월에 저소득층에 대한 최초의 고용정책 지원으로 출발해서 ‘저소득층 취업패키지 지원사업’을 시범으로 시행했고, 2010년 본 사업을 시행하면서 ‘취업성공패키지’로 명칭을 바꾼 후 사업대상을 확대했다.

2011년에는 기존 참여대상이 저소득층에서 노숙인, 출소(예정)자, 신용회복지원자, (준)고령자, 여성가장 등 다양한 취약계층으로 확대되었다. 2012년에는 참여대상으로 장애인, FTA 피해 실직자가 추가되었고 노동시장 정책의 하나로 청년과 중장년 미취업자를 대상으로 ‘청장년층 내일희망찾기사업’(청년층 YES 프로젝트, 중장년층 새일찾기 프로젝트)을 시행했다. 이에 따라 기존 취업성공패키지 II유형 청년, III유형 중고령자는 ‘청장년층 내일 희망찾기 사업’ 참여대상으로 통합되었다.

2013년에는 청장년층 내일희망찾기 사업이 취업성공패키지 II 사업으로 명칭이 변경되었다. 2014년에는 목표 인원만 늘어나고 큰 변화가 없었고, 2015년에는 보건복지부의 희망리본 사업이 취업성공패키지로 통합되었고, 청장년층의 고용사정을 고려해 목표 인원(청년 13만명, 중장년 5만명)이 더 늘어났다. 2016년에는 기존 최종생계비 기준 소득 기준을 중위소득 기준 소득 기준으로 변경하고 기존 청년층을 분리하여 청년내일찾기패키지를 신설하였다. 이와 더불어 I유형은 고용센터에서 전담하고 II유형은 전량 민간위탁을 원칙으로 변경했다. 2017년에는 참여 나이를 64세 이하에서 69세 이하로 변경하고 청년내일채움공제가 취업성공패키지 참여 청년을 대상으로 시작되었다. 2018년에는 상담역량 강화를 위한 상담사 처우 개선 및 교육을 확대하고 단계별(1, 2, 3단계) 프로그램 내실화를 강화했다. 그간의 취업성공패키지 지원 대상자 변화는 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 취업성공패키지 지원 대상자 이력(2009~2018)

연도	대상자 범위
2009	기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위 이하 가구원
2010	[ 추가 ] 결혼이민자, 북한이탈주민
2011	[ 추가 ] 노숙인, 위기청소년, 출소(예정)자, 신용회복지원자, 건설일용근로자, 여성가장, 영세자영업자(연매출 8천만원 미만)
2012	[ 추가 ] 장애인, FTA피해실직자, 청년 미취업자(소득 무관), 중장년 미취업자(최저생계비 250% 이하)
2013	[ 확대 ] 영세자영업자(연매출 8천만원 이상 1억 5천만원 미만), [ 추가 ] 고용개발촉진 지역 이직자, 국민행복기금 지원 대상자, 맞춤 특기병
2014	상동
2015	[ 추가 ] 위기청소년, 국가유공자, 특수형태근로 종사자, 미혼모·한부모, 니트족 [ 제외 ] 출소(예정)자는 법무부 자체 운영
2016	상동
2017	[ 추가 ] 만 65세~69세 장년층 중 기초연금수급자, 재학생(고교·대학·대학원), 「기업활력 제고법」 시행에 따른 중장년 참가자 [ 확대 ] 맞춤형특기병 대상 확대, 결혼이민자의 외국인(중도입국) 자녀까지 확대, 특수형태 근로종사자 대상 확대 [ 기타 ] 2017년부터 장애인 대상자는 한국장애인고용공단으로 이관
2018	[ 제외 ] 실업급여 수급 중인자 [ 추가 ] 일자리안정자금 지원대상 이직자(중위소득 120%이하), 산재장해자(산재장해10~12급)

이런 가운데 2019년에 시행되는 취업성공패키지의 참여대상자는 <표 4-8>과 같다. I유형은 총 17개 대상이 참여할 수 있고 청년층은 6개 대상과 중장년층은 7개의 대상이 참여할 수 있다.

<표 4-8> 취업성공패키지 유형별 대상자 세부내역(2019년)

취업성공패키지 I유형 참여자 (만18세~만69세)	취업성공패키지 II 유형(청·장년층) 참여자	
	청년층(만18~34세 이하)	중·장년층(만35~69세 이하)
1. 생계급여수급자 2. 차차상위 이하 저소득층 3. 특수형태근로종사자 4. 노숙인 등 비주택거주자 5. 북한이탈주민 6. 신용회복지원자 7. 결혼이민자 8. 위기청소년 및 니트족 9. 여성가장	1. 고졸 이하 비진학 청년 2. 고교 3학년 2학기 재학생 3. 대학·대학원 마지막 학기 재학생 4. 대졸이상 미취업자 5. 연간 매출액 1억 5천만원 이하 영세자영업자(참여자의 희망에 따라 II유형으로 참여 가능) 6. 희망리턴패키지 참여자	1. 중위소득 100% 이하 가구원 2. 연간 매출액 1억 5천만원 이하 영세자영업자(참여자의 희망에 따라 II유형으로 참여 가능) 3. 희망리턴패키지 참여자 4. 일자리안정자금 지원대상 이직자 (기준 중위소득 120% 이하)

〈표 4-8〉의 계속

취업성공패키지 I 유형 참여자 (만18세~만69세)	취업성공패키지 II 유형(청·장년층) 참여자	
	청년층(만18~34세 이하)	중·장년층(만35~69세 이하)
10. 취업맞춤특기병 (중위소득 60% 이하) 11. 미혼모·한부모 12. 국가유공자 13. 건설일용직 14. FTA피해근로자 15. 기초연금수급자 16. 연간 매출액 1억 5천만원 이하 영세자영업자 17. 희망리턴패키지 참여자		5. 산재장해자(10급~12급) 6. 고용위기지역 등 이직자 7. 조선업중종사자 (특별고용지원업종 운영기간 중 한시적 참여 가능)

취업성공패키지에 참여하면 <표 4-9>와 같이 유형별과 단계별로 다양한 지원을 받을 수 있다. 1단계 참여수당은 최대 20만~25만원까지 받을 수 있고 2단계에서는 40만원씩 최대 6개월을 받을 수 있으며 3단계에서는 취업 성공 시에 I유형만 취업 성공수당을 최대 150만원까지 받을 수 있다.

〈표 4-9〉 유형별·단계별 취업 지원 프로그램과 구직촉진을 위한 수당 지원

구분	지원기간	수당 지원		프로그램 지원
		패키지 유형 I	패키지 유형 II	
1단계 (상담·진단)	1주(유형 II) /3주(유형 I) ~1개월	· 참여수당 최대 25만원	· 참여수당 최대 20만원	· 집중상담 · 직업심리검사
2단계 (직업능력 향상)	최장 8개월	· 훈련비 300만원 (내일배움카드 참여시 자부담 최대 10%) · 참여수당 최대 40만원 (6개월)	· 훈련비 200만원 (내일배움카드 참여시 자부담 5~50% 부과) · 참여수당 최대 40만원 (6개월)	· 집단상담 · 직업훈련 · 창업지원 프로그램
3단계 (취업알선)	최장 3개월	· 취업성공 시 최대 150만원 · 청년 구직촉진수당 30만원	· 청년 구직촉진수당 30만원	· ‘동행면접’ 실시 등 취업알선

2017년과 2018년에 취업성공패키지와 관련하여 수당으로 지급된 인원과 금액은 <표 4-10>과 같다. 참고로 인원은 신규참여자와 이월자가 포함되었고 순인원이 아닌 연인원 기준이다. 전체 수당으로 지급된 금액은 2017년은 1,882억원이고 2018년은 1,850억원이다.

<표 4-10> 취업성공패키지 수당지급 인원과 금액

(단위: 명, 원)

유형	수당종류	지급	2017년	2018년
I유형	참여수당	인원	108,098	99,272
		금액	20,239,345,276	18,627,366,701
	훈련참여 지원수당	인원	170,178	159,912
		금액	47,670,215,736	44,868,763,946
	성공수당	인원	99,914	71,888
		금액	39,252,900,000	32,220,237,990
	합계	인원	378,190	331,072
		금액	107,162,461,012	95,716,368,637
II유형 (청년)	참여수당	인원	184,478	202,260
		금액	27,823,711,952	30,500,288,179
	훈련참여 지원수당	인원	150,614	167,879
		금액	40,434,039,640	45,309,330,226
	합계	인원	335,092	370,139
		금액	68,257,751,592	75,809,618,405
II유형 (중장년)	참여수당	인원	18,447	18,487
		금액	2,778,135,741	2,794,723,280
	훈련참여 지원수당	인원	35,943	38,044
		금액	10,019,259,830	10,704,985,610
	합계	인원	54,390	56,531
		금액	12,797,395,571	13,499,708,890
합계	인원	767,672	757,742	
	금액	188,217,608,175	185,025,695,932	

주: 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템 기준. 2018년 참여자는 패키지 참여가 진행 중으로 정확한 취업자 수는 아님(2018.12월 현재 기준)

2018년 취업성공패키지의 사업목표는 총 311,000명이다. 유형별 목표 인원은 I유형은 121,000명이고, II유형은 190,000명으로 청년 16만명과 중장년층 3만명으로 구성되어 있다. 2018년 사업의 실제 참여자는 <표 4-11>처럼 308,228명으로 목표 인원수와 대비해서 살펴

보면 I유형은 86.1%, II유형(청년)은 117%, II유형(중장년) 56.7%가 참여했다. 청년의 참여 비율이 다른 유형에 비해 높은 것으로 파악되었다. 이는 II유형은 민간위탁기관이 담당하고 있으며 자체 모집도 허용하므로 상대적으로 취업 가능성이 큰 청년을 집중적으로 모집하는 것으로 판단된다.

〈표 4-11〉 2018년 취업성공패키지 참여자 수

(단위: 명)

사업유형	I유형				II유형			합계
	수급자	차차상위 이하	기타	합계	청년	중장년	합계	
참여자수	13,575	70,618	20,013	104,206	187,030	16,992	187,030	308,228

세부 유형별로 참여 유형을 살펴보면, I유형의 참여유형별 비율은 생계급여수급자(13%), 차차상위 이하 저소득층(68%), 기타(19%)로 대부분이 차차상위 이하 저소득층으로 나타났다.

〈표 4-12〉 2018년 취업성공패키지 I유형 참여자 수

(단위: 명)

사업유형	참여유형		참여자 수
I 유형	생계급여수급자	당연대상자(의뢰자)	13,517
		보장시설수급자	58
		합계	13,575
	차차상위 이하	차차상위 이하 저소득층	70,618
	기타	신용회복지원자	4,101
		국가유공자가구	2,595
		여성가장	2,211
		결혼이민자	1,974
		비의뢰수급자	1,670
		위기청소년	1,645
		일반계고재학생(I유형)	1,377
		특수형태근로종사자	1,130
		기타	3,310
		합계	20,013
		합계	합계

주: 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템 2018. 12. 31 기준.

II유형(청년)의 참여유형별 비율은 대졸 이상 미취업자(40%), 2~3년제 이상 대학교 재학생(25%), 고졸 이하 비진학 청년(17%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 4-13〉 2018년 취업성공패키지 II유형(청년) 참여자 수

(단위: 명)

참여유형		참여자수
II유형(청년)	대졸(인문,사회,예체능)이상 미취업자	59,622
	대졸(기타계)이상 미취업자	33,247
	일반계 고졸 이하 비진학 청년	20,352
	대학교(기타계) 재학생	17,417
	대학교(인문, 사회, 예체능) 재학생	16,111
	2, 3년제 대학교(기타계) 재학생	13,384
	고졸(기타계) 이하 비진학 청년	11,653
	고교(일반계) 재학생	6,167
	2, 3년제 대학교(인문, 사회, 예체능) 재학생	4,972
	기타계 고등학교 재학생	1,955
	일반계고재학생(산업정보고)	1,121
기타	1,029	
합계	187,030	

주: 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템 2018. 12. 31 기준.

II 유형(중장년)의 참여유형별 비율은 중위소득 100% 이하 자(81%)가 다수로 나타났다.

〈표 4-14〉 2018년 취업성공패키지 II유형(중장년) 참여자 수

(단위: 명)

참여유형		참여자수
2유형(중장년)	기준 중위소득 100% 이하 자	13,789
	영세자영업자 등 사업소득자(III유형)	1,523
	희망리턴패키지(III유형)	1,046
	기타	634
합계	16,992	

주: 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템 2018. 12. 31 기준.

### 3. 취업성공패키지의 성과

최근의 취업성공패키지의 사업성과에 대해 살펴보면 다음과 같다. 이병희 외(2016)는 2014년과 2015년 사업을 분석한 결과 취업성공패키지는 구직을 원하는 모든 계층에 적합한 프로그램은 아니라고 판단했다. 특히 취업성공패키지에 새로이 포함된 청년 재학생 중 상당수에 적합하지 않다고 했다. 즉, 이 같은 기존 취업성공패키지 프로그램과의 청년 재학생의 대상층과의 불일치를 해결하기 위해서는 프로그램의 내용을 변화시키거나 이용 대상층을 변화시키는 것이 필요하다. 이를 위해 참여대상 재학생의 상당 부분 축소하는 것을 고려해야 한다고 했다. 양지윤 외(2016)는 2013~2015년 취업성공패키지를 분석한 결과 취업률은 해가 갈수록 높아진다고 분석했다. 특히 II유형(청년), I유형, II유형(중장년) 순으로 취업률이 높았다. 주목할 점은 중장년의 취업률이 I유형 저소득층보다 낮다는 점이다. 취업률로만 판단하면 청년 참여자보다 중장년 참여자의 취업률이 낮아서 집중하여 관리할 필요가 있다고 했다. 이병희 외(2017)는 청년 취업성공패키지를 분석해서 사례관리를 기반으로 서비스가 제공되어야 하는데 다양한 내용의 서비스나 급여를 정형화된 형태로 제공되고 있다고 말했다. 그러나 자기 주도성이 강한 청년에게는 한정적으로 도움이 되는 것으로 판단해서 전체적인 돌봄이 필요한 청년층을 선별해 참여시키거나 반대로 모든 취업을 원하는 청년을 포괄적으로 포함하고 이들에게 구직과 관련된 다양한 서비스나 급여를 차례로 나열해 제공하는 방안을 제시했다. 청년에게 가장 많이 제공되는 서비스는 직업정보제공, 이력서/면접클리닉, 취업알선 등의 알선서비스이다. 집단상담은 의무적으로 제공되는 서비스가 아니라서 활용률이 낮다. 또한, 계좌제 방식의 실업자 훈련이었던 2단계 프로그램이 청년취업아카데미, 국가 인적자원개발컨소시엄훈련, 지역산업맞춤형 훈련과 중소기업인턴 등으로 다양화되는 중이다. 바람직한 것은 취업률, 취업자의 고용보험 취업률, 임금수준 모든 측면에서 개선되고 있다는 점이다. 임금수준은 낮은 수준이긴 하지만 매년 7% 내외의 인상률을 기록하여 명목임금 상승률 3%보다 높다. 최저임금이 주로 적용되는 저임금 고용 비중이 전체 근로자보다 취업성공패키지 참여자 집단에서 더 심하게 감소하여 임금 측면에서도 성과가 개선되고 있다고 판단했다. 또한, 2015년 하반기부터 재학생 참여를 허용했지만, 미참여자와 참여자 간의 취업성과의 유의한 차이가 발견되지 않았다. 그리고 청년패키지 참여자 규모의 증가에 따라 청년 실업률과 고용률이 증가했다.

이처럼 취업성공패키지 사업은 사업 참여자 수와 지원예산의 규모가 2009년 이후 빠르게 증가하며 우리나라의 대표적인 종합 취업지원서비스로 자리잡게 되었다. 2009년 대비 2018년 기준으로 목표 참여자는 31배가 증가했고 예산도 48배 증가하였다. 참고로 2009년 사업의 목표 참여자는 10,000명(실참여자 9,082명)이고 예산은 104억원(집행 46억원)이었다.

고용의 양적 측면에서도 취업성공패키지 프로그램 종료자(중단자 포함)를 대상으로 취업

성과를 분석한 결과, 취업률 등의 지표에서 양호한 성과 및 지속적인 개선양상을 보였다. <표 4-15>처럼 2014년에는 19만명이 참여해서 12만명 정도가 취업과 창업을 했으며 종료자 중 고용보험취득률은 48%이며 취·창업자 중에서 고용보험 가입률은 80%로 나타났다. 2015년에는 참여자가 대폭 증가해서 30만명 정도가 참여했다. 2017년에는 총 35만명이 참여했고, 이 중에서 22만명 정도가 취업해서 전체 고용보험 가입 기준 취업률이 54.9%로 나타났다. 세부적으로 취업률을 살펴보면 II유형(청년)(61.7%), II유형(중장년)(51.8%), I유형(45.2%) 순으로 높은 것으로 나타났다. 2018년은 308,228명이 참여했고 2018년 12월 말 기준으로 취업자 수는 97,196명으로 나타났다. 2017년에 비해 취업자 수가 적은 이유는 2018년 참여자는 2019년 말까지 프로그램에 참여하는 경우가 많아 상대적으로 종료자 수가 작기 때문이다. 150만원 이상 일자리 취업자 비율도 매년 증가하고 있어서 질적 성과가 높아지고는 있지만, II유형(청년), I유형, II유형(중장년) 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-15〉 취업성공패키지 유형별 참여자 수

(단위: 명, %)

연도	사업유형	참여자수	취창업자수	종료자중 고용보험 가입취업률	취업자중 고용보험 가입률	150만원 이상 일자리 취업자	150만원 이상 일자리 취업자 비율
2014년	합계	193,745	116,259	48.0	80.0	36,202	38.9
	I 유형	106,986	61,966	46.7	80.6	17,212	34.4
	II(청년)	68,262	43,428	51.1	80.4	16,303	46.7
	II(중장년)	18,497	10,865	43.9	74.7	2,687	33.1
2015년	합계	295,402	188,321	54.6	85.7	79,716	49.4
	I 유형	137,331	78,959	46.5	80.9	27,817	43.5
	II(청년)	133,472	93,865	63.2	89.9	46,501	55.1
	II(중장년)	24,599	15,497	53.3	84.6	5,398	41.2
2016년	합계	366,158	242,391	57.8	87.3	125,315	59.2
	I 유형	145,369	85,790	48.6	82.2	37,382	53.0
	II(청년)	192,727	138,070	64.9	90.6	79,773	63.8
	II(중장년)	28,062	18,531	56.9	86.1	8,160	51.1
2017년	합계	352,132	223,586	54.9	86.0	146,752	76.3
	I 유형	129,882	71,624	45.2	81.3	40,683	69.9
	II(청년)	198,696	137,477	61.7	88.8	98,707	80.9
	II(중장년)	23,554	14,485	51.8	83.8	7,362	60.7
2018년	합계	308,228	97,196	60.8	84.9	72,605	88.0
	I 유형	104,206	24,977	46.9	77.1	15,893	82.5
	II(청년)	187,030	67,024	68.0	88.4	54,033	91.2
	II(중장년)	16,992	5,195	53.5	76.8	2,679	67.2

주: 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템 기준. 2018년 참여자는 패키지 참여가 진행 중으로 정확한 취업자 수는 아님(2018. 12월 현재 기준).

#### 4. 국민취업지원제도 II유형으로서의 취업성공패키지의 개선 방향

저소득 취업취약계층 지원을 위해 빈곤 문제 해결의 핵심인 일자리를 제공하고 고용보협제도와 국민기초생활보장제도 사이의 사각지대를 포괄한다는 측면에서 취업성공패키지 사업이 시작되었다. 그러나 시행 초기에는 법적인 기반이 미흡한 예산사업으로 추진했었다. 그 결과 예산사정에 따라 지원 규모가 매년 달라지고 연간 지원 규모에 따라 서비스 전달체계도 정책적 판단에 따라 자주 변경되어 전문성 축적도 어려운 상황이었다. 특히, '15년 청년고용상황이 악화했다는 이유로 사업목표 인원을 많이 증가시켰다. 이에 따라 청년층에 대한 서비스 전달체계를 고용센터에서 민간위탁으로 변경하기도 했다. 또한, 소득지원을 위한 법적 근거가 없어서 구직활동 기간에 충분한 급여지원도 어려운 상황이다. 이런 취업성공패키지 사업의 한계를 고려해서 국민취업지원제도의 도입으로 취업성공패키지 사업의 제도적 설계가 변경될 예정이다.

고용부의 2020년 국민취업지원제도의 시행으로 취업성공패키지 사업은 국민취업지원제도 II유형으로 통합될 예정이다. 기존의 취업성공패키지는 2009년부터 중위소득 60% 이하의 저소득층과 청년 구직자를 위한 취업지원 서비스를 제공해왔다. 하지만, 저소득층에 대한 취업 지원서비스의 역할은 한계가 있었고 소득지원에 대한 법적 근거도 미약하여 구직활동에 대한 소득지원도 미흡했다. 기존 취업성공패키지 I유형 중에서 중위소득 50% 이하와 청년 중에서 120% 이하는 구직촉진수당을 지급하는 국민취업지원제도 I유형으로 편입되고 나머지 대상자는 국민취업지원제도 II유형으로 편입되게 된다.

기존 취업성공패키지는 예산사정에 따라 저소득층, 청년층 등 지원 필요성이 높은 대상자를 선발했지만, 국민취업지원제도에서는 취업취약계층이면 누구나 취업지원 서비스를 받을 수 있는 법적 권리를 부여했다는 측면과 중위소득 50% 이하 등 저소득층은 일정 생계소득을 지원한다는 점에서 차별점이 있다. 기존의 직업훈련만 아니라 복지서비스, 일경험 프로그램 등 다양한 취업지원 프로그램에 대한 참여 의무가 부여된다는 측면에서 기존 취업성공패키지의 단점을 보완했다고 볼 수 있다.

그러나 취업지원서비스의 본래 취지를 고려할 때 가장 중요한 것은 어떤 제도로 통합해서 운영하는 것이 핵심이 아니라 서비스 자체의 품질을 높이는 것이 중요하다. 특히 국민취업지원제도 I유형은 의무지출인 점을 고려할 때 고용센터에서 직영할 가능성이 크다. 그러나 II유형은 민간위탁기관에서 기존 취업성공패키지처럼 운영할 확률이 높다. 그러면 결국 앞에서 언급했던 문제점을 그대로 답습할 가능성이 크다. 현재의 취업성공패키지는 취업률 중심으로 평가가 이루어지고 있다. 현장에 대한 평가보다는 현재의 취업률 중심으로 평가하다 보니 일자리의 품질보다는 실적에 민감하다. 특히 취업성공패키지 위탁사업비는 기본

금과 성공금으로 구성되는데, 성공금은 취업처 임금수준과 조기 취업 정도를 고려해서 지급한다. 그러므로 취업성공패키지 사업은 참여자가 임금수준이 높은 일자리에서 장기간 고용이 유지될 수 있도록 지속적인 제도개선이 필요하다. II유형을 담당하는 민간위탁기관 평가에서 2018년은 190만원 이상 일자리로 연계 시 가점을 부여하고 있고, 2019년에는 기준 임금수준을 상향할 계획이다. 위탁비 지급에 있어 성공금을 지급하는 최저기준 임금을 지속 상향해서 2017년(140만원), 2018년(165만원), 2019년(180만원)으로 조정했다. 또한, 장기근속을 유도하기 위해 2018년 위탁기관 평가지표에 1년 고용유지율을 신설하는 등 평가를 강화하고 있다. 이런 평가지표의 개선과 함께 상담 등 취업 지원서비스의 내실화를 위한 제도개선도 필요하다. 진로상담과 직업훈련 등이 내실 있게 이루어지도록 위탁기관 상담사의 처우 개선을 유도하고 교육을 확대하여 상담역량을 강화할 필요가 있다. 이와 더불어 서비스 공급내용 및 체계에 대한 문제점을 해결해야 한다. 즉, 고용노동부의 훈련과정 중심으로 구성되어 선택의 폭이 좁은 한계가 있으므로 2단계 프로그램의 연계를 다양화할 필요가 있다. 이런 문제가 발생하는 원인은 공급자 중심으로 서비스가 운영되기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 참여자의 수요를 반영한 훈련과정을 다양화할 필요가 있다. 이와 함께 단계별 서비스 지원 기간의 상한이 고정되는 등 경직적 운영이 이루어지고 있다. 그러나 추가 훈련의 필요성이 인정되는 경우를 고려하여 서비스 운영의 유연화가 필요하다. 이와 더불어 서비스 전달자인 상담원의 역량이 미흡해서 취업서비스의 질이 저하되고 있는바, 전달체계 역량 강화를 통한 질적 내실화가 필요하다.

현재 국민취업지원제도 II유형은 민간위탁기관에서 서비스를 제공할 예정이다. 이는 기존 취업성공패키지와 같다. 서비스의 효율성을 높이고 사업의 효과성을 제고하려면 기존에 시행 중인 품질인증을 강화하고 기관의 경쟁력을 높일 수 있도록 체계적인 서비스를 강화할 필요가 있다. 특히 취업성공패키지의 상담원 평균 임금이 다른 유사 직무에 비해 낮으며 근무 기간도 19개월 정도밖에 안 된다(양지윤 외, 2016). 이런 상태로는 서비스 품질을 담보하기는 어렵다. 그러므로 민간위탁기관에 대한 위탁비를 강화하고 상담원의 전문성을 강화하기 위해서는 충분한 보상을 받도록 제도적으로 보장해주고 의무 교육을 강화해야 한다.

## 제3절 (중장기 검토과제) 미래 일자리 변화에 따른 고용서비스 개선방안

### 1. 일자리 패러다임의 변화

최근의 기술진보에 따른 이슈 중 가장 관심이 큰 것은 새로운 일자리 형태의 등장이다. 그러나 새로운 일자리의 등장이 우리에게 득이 되는지 실이 되는지에 대한 논쟁이 있다. 즉, 기술진보에 따른 새로운 일자리 등장에 대한 비관론과 낙관론이 있다.

비관론은 노동이 기계화와 자동화 혹은 디지털화로 대체되어 일자리가 줄어들어 대량실업이 사회적 문제가 될 것이라고 주장한다. 비관론의 주장은 1~3차 산업혁명이 기계화와 자동화로 생산성 제고와 가격 하락에 따른 시장 확대, 신상품 등장에 따른 새로운 수요 창출 등으로 총량적으로 일자리를 증가시켜 온 것은 사실이라고 인정한다. 하지만 4차 산업혁명은 이전과는 다른 양상으로 전개될 것이라고 한다. 4차 산업혁명 시대의 기술진보는 기존의 로봇과 기계화에 인공지능과 빅데이터 기술이 더해지면서 마침내 인간의 육체와 지적 능력을 뛰어넘을 수 있다는 두려움을 내포한다. 이런 급격한 기술진보는 시장 발굴을 통한 일자리 창출 이상으로 기존 인간 노동력을 축소할 것이라는 우려를 낳고 있다. 이에 반해서 낙관론은 기술진보가 단기적으로 일부 직종과 총일자리에 부정적 영향을 미치겠지만, 장기적으로 보면 기술진보는 공정혁신을 통해 생산성을 높이고 시장을 확대하였으며, 신제품 개발을 통해 새로운 수요를 창출함으로써 총량적으로 일자리를 늘려왔다는 것이다.

먼저 낙관론 시각에서 살펴보면 다음과 같다. 4차 산업혁명 같은 기술 혁명으로 새로운 형태의 노동시장이 등장한다. 대표적인 것이 디지털 플랫폼을 기반으로 하는 공유경제와 깃(gig) 경제 등이다. 공유경제라는 말은 2008년 미국의 법학자 로렌스 레식(Lawrence Lessig) 교수의 저서 “Remix: Making art and commerce thrive in the hybrid economy”에서 생산된 제품을 여러 명이 공유해 쓰는 협력적 소비를 기본으로 하는 경제방식을 의미하는 용어에서 사용되었다. 또한, 깃은 1920년대 미국의 재즈 공연장에서 필요에 따라 즉석에서 연주자를 섭외하는 공연을 의미한다. 깃 경제는 특정한 프로젝트 또는 기간이 정해진 단위 업무(task)를 수행하기 위해 노동력이 유연하게 공급되는 경제 환경을 의미한다. 이처럼 기존의 대량생산과 대량소비 개념의 상업경제와는 달리, 한번 생성된 제품을 여럿이 공유해 나눠 쓰는 협업과 공유소비가 기본이 된다. 즉, 공유경제는 재화를 여럿이 공유하면서 사용하는 것을 기본으로 하는 경제 방식이다. 공유경제(깃 경제)는 개인의 참여와 신뢰를 바탕으로 하며 스마트 기기와 발달한 통신망 서비스에 기반을 둔다. 또한, 서로의 재화를 공유함으로써 비용 절감과 환경보호에도 도움이 될 것으로 전망한다. 이러한 공유경제에 따른 소비 활동을 협력적 소비(collaborative consumption)라고 정의할 수 있다.

협력적 소비는 끝없이 얻기만을 위한 활동이 아니라 얻기 위해 주고 협력하는 나눔과 교환의 자연스러운 행동이다. 공유경제의 확산을 위해서는 다양한 비즈니스 모델이 필수적인데, 최근에는 집, 차량, 자전거, 옷, 기기 등 물리적인 상품 및 공간의 공유는 물론, 지식, 재능, 일자리 공유 등에 이르기까지 다양한 비즈니스 모델이 출현하고 있다(오정연, 2013). 이러한 공유경제를 가능하게 하는 것이 디지털 플랫폼이다. 즉, 최근 공유경제를 기반으로 다양한 사회문제를 해결할 혁신적인 아이디어를 상업화하는 소셜벤처가 다수 등장하는데, 개인 간 공유를 위한 플랫폼 제공을 비즈니스 모델로 하고 있으며 이는 새로운 비즈니스 방식으로 부각되고 있다. 특히 P2P 네트워크(플랫폼)가 새로운 일자리 창출원으로서의 구실을 하면서 큰 주목을 받기 시작했는데, 공유플랫폼을 통해 개인의 유휴 자원이나 재능을 공유함으로써 미처 생각하지 못했던 소득을 올릴 기회를 창출한다. 즉, 아이디어만 있으면 특별한 기술이나 전문성, 큰 비용 없어도 잠재수익을 올릴 수 있다는 측면에서 젊은 구직자에게는 새로운 일자리 창출이 가능하고, 은퇴자에게는 새로운 소득원이 될 수 있다.

고용률을 높이려면 유휴인력의 경제참여가 필수인 만큼 공유경제 모델은 새로운 일자리 창출모델로서 가능성을 내포하고 있다. 이런 디지털 재능 공유플랫폼은 노동시장에서의 투명성과 효율성을 창조하면서 잠재적으로 GDP를 증가시키면서 사각지대에 놓여 있는 근로자와 일자리의 매칭을 증가시키고 있다. 이런 플랫폼은 노동참여와 근로시간을 증가시킬 수 있다. 한 예로 육아 맘도 근로시간에 유연한 옵션이 있다면 일하기를 원할 것이다. 심지어 취업 의지가 없는 청년과 장년도 주당 몇 시간이라도 일하기 위해 이 플랫폼을 이용할 것이다. 이런 플랫폼을 만들기 위해서는 법이나 제도의 뒷받침으로 노동시장이 유연화되도록 지원해야 한다.

이와 다른 비판론 시각도 있다. 공유플랫폼은 고용 불안정성을 심화한다는 것이다. 즉, 고용을 단기화하고 전통적인 임금노동자에서 일자리가 불안정하고 소득이 불안정한 독립노동자로 전락한다는 것이다. 공유플랫폼을 활용한 각 노동은 주로 호출형 플랫폼 노동을 가리키는 말로 쓰인다. 일의 배정은 온라인으로 이루어지지만, 실제 일의 수행은 오프라인에서 이루어진다. O2O(Online to Offline) 서비스라고 불리기도 하는 각 노동은 이전에도 오프라인에서 존재하던 일들인데, 다만 디지털 기술의 발달로 인하여 그 일들이 노동자에게 배분되는 방식이 바뀐 것이다(장지연 등, 2017).

우리나라에서는 운전이나 배달이 대표적이며 특수형태근로종사자의 일부로 이해되지만, 청소, 집안 정리, 심부름에서 애완견 돌보기에 이르기까지 일의 종류는 매우 다양하다. 즉, 노동자로서는 과거와 같은 직업이고 기술 수준도 다르지 않은데, 오로지 계약관계가 다르고 그로 인해서 사회적 관계가 달라질 뿐이다. 이처럼 공유경제(플랫폼)로 알려진 대표적인 업무들은 배달, 운전, 대리기사, 번역, 심부름 등과 같이 기존 임금근로자들이 수행하는 과

업을 기반으로 한다. 그러나 이는 과거 전형적인 전일제 정규직의 고용 관계에서 벗어나 다양한 고용유형이 탄생하면서 일자리의 질이 저하될 우려가 있다. 디지털 기술은 전통적인 고용과정에 대한 통제방식을 바꾸고 계약의 형식을 바꿨다. 노동자는 기존에 하는 일은 비슷하데 공유플랫폼에 참여하면서 불확실성이 크고 경쟁이 치열하므로 더 열심히 일해야 한다. 기업으로서는 고용안정을 제공하고 4대 보험료 같은 사회적 비용을 지급해야 하는 임금노동자의 수를 줄이면서도 높은 수준의 서비스 결과물을 생산하는 각 노동자를 선호할 수밖에 없다. 공유경제(플랫폼 경제)는 디지털 기술의 확산이 생산과 소비를 새롭게 조직하고 있는 방식과 관련되어 있다. 공유경제에서 활동하는 노동자는 집단화된 전문조직(기업)과 정형화된 고용관계(근로조건, 임금계약 등)의 체결 없이도 개인이 특정 산업에 진출하여 소득을 창출할 수 있다. 이들은 노동 투입 여부, 근무시간 선택 등에 있어 자율성이 높고 외부통제와 감시가 적은 특성을 고려할 때 사실상 독립 노동자에 해당한다(한국은행, 2019).

이처럼 일하는 방식의 변화는 필연적으로 고용형태의 변화를 동반한다. 5G나 모바일 등 ICT의 발전으로 온라인 플랫폼에 기반을 둔 서비스나 기업이 증가할 것이고, 관련 노동자도 증가할 것이다. 이러한 흐름은 플랫폼 경제, 주문형 경제(On-demand economy), 깃 경제(Gig economy), 공유경제 등 다양한 형태로 나타난다. 참고로 주문형 경제는 노동에 대한 수요가 먼저 나타나고 이어서 노동이 공급된다는 것을 강조하는 용어이다. 표준적인 고용관계에서는 노동자가 사용자에게 제공하는 노동량과 이로 인한 수입은 고용계약으로 사전에 결정되지만, 주문형 경제에서 노동자의 소득은 자신이 실제로 일한 양에 의해 사후적으로 결정된다. 즉, 주문형 경제는 노동수요의 변동으로 노동자 소득의 불안정(변동)이 확대될 수 있다는 것을 강조한 용어이다. 디지털 플랫폼의 중개를 통해 노동의 수요와 공급을 연결되는 플랫폼 경제 종사자가 전 세계적으로 확대되는 추세이다. 문제는 이들이 디지털 플랫폼을 통해서 일자리를 구한다는 것을 제외하면 작업과정이나 기술 수준은 전통적인 노동자와 다르지 않다는 점이다. 오직 계약관계만 다르고 그에 따라 사회적 관계가 달라질 뿐이다(Freidman, 2014). 이 점에서 이들을 독립도급계약자(independent contractor)의 디지털 버전으로 간주되곤 한다(장지연, 2017).

## 2. 일자리정책의 방향

제4차 산업혁명으로 촉발된 신기술의 도입으로 노동시장과 노동구조 변화에 사회적 변화를 가져올 것이다. 특히, 이런 사회 변화는 노동시장을 유연하고 미래형 융합 교육의 필요성과 고용형태 다양화에 따른 고용 안전망 강화를 유도할 것이다. 정부의 정책 방향도 이를 뒷받침하는 방향으로 선회해야 한다. 미래 고용서비스의 발전을 위해서는 노동자들이 직종 간 이동이 자유롭게 만들어야 한다. 이를 위해서는 글로벌 핵심인재 및 학문 간 융합

교육 등을 통한 국민의 창의력과 지능정보기술 이해력 제고가 필요하다. 또한, 고용환경 변화에 따른 노동자들의 제4차 산업혁명시대 사회에 적응하고 재취업이 가능한 사회적 보호망 구축으로 노동시장 안정성을 확보하는 것이 매우 중요하다.

현재 기술혁신으로 고용분야의 가장 큰 이슈는 플랫폼 일자리의 증가이다. 앞에서 살펴본 것처럼 플랫폼 일자리는 큰 규모의 업무를 작은 프로젝트로 나누는 방식으로 네트워크 플랫폼을 1인 기업인에게 배분한다. 이런 플랫폼 기술은 거래비용을 줄이는 방식으로 참여자가 단기간의 노동력 투입에 대해 비교적 적은 보수를 받는다. 그러나 이런 방식으로 인해 소규모 기업가의 상황은 더욱 어려워질 수 있다. 성과를 내지 못한 참가자에게는 아무런 보수가 없기 때문이다. 플랫폼 경제에서 1인 기업의 개념을 명확하게 규정해야 한다. 1인 기업은 피고용인을 두지 않으며, 본인 역시도 피고용이 아닌 기업가이다. 개인적으로 종속되지 않기 때문이다. 이른바 표면상의 자영업자로서 피고용인의 성격을 갖지만, 형식적으로 자영업자로 활동한다. 이들은 노동법 의무에서 벗어난다. 심각한 실업 상황에서 1인 기업인은 자율적으로 일하는 마지막 선택이다. 이 방식은 자기착취의 위험이 있다. 가령 1인 기업인의 건강이 나빠지면 일을 할 수 없어서 소득이 줄어드는 위험에 처할 수 있다. 그리고 플랫폼을 통해 받은 일을 본격적으로 시작하기 전에 준비하는 활동에 대한 보상은 청구할 수 없어서 소득 감소의 위험이 있다. 즉, 1인 기업인은 취업문제에서 벗어날 수 있지만, 낮은 생산성으로 인해 소득 하위계층에 머무를 것이다. 영어권에서는 이들을 독립 노동자(Independent workers)라고 부른다. 우리나라의 특수고용형태근로종사자와 유사한 개념이다. 독립노동(Independent work)은 업무의 자율성과 과업별 보수 및 단기적 관계를 특징으로 한다고 정의했다. 독립 노동자에는 노동서비스를 제공하는 자, 상품을 팔거나 자산을 대여하는 소득을 올리는 자가 모두 포함된다(MGI, 2016).

한국과 마찬가지로 미국에서도 독립노동자의 비율이 2009년 전체 취업자의 6.9%에서 2015년 9.6%로 40% 정도로 빠르게 증가하고 있다. 이런 독립노동자는 그들의 직무에 대해 통제권도 별로 없지만, 자영업자로 취급을 받기 때문에 저임금과 실업급여 대상도 아니고 다양한 위험에 노출되기 때문에 수익 측면에서 손실이 크다고 한다(Weil, 2017). 다른 측면에서 각 경제는 핵심기반인 디지털 플랫폼을 통해 특정 능력이나 기술이 적용되는 새로운 일자리의 창출이 가능하고 노동 유연성을 통해서 비경제활동인구의 노동참여를 촉진하는 효과를 기대한다. 거대 소비시장, 대량생산 등으로 대표되는 기존 산업경제체제에서 디지털 플랫폼은 소자본과 개인화 기반의 디지털 경제로의 변화를 유도함으로써 수많은 특화 시장을 제한 없이 확대할 수 있는 산업환경을 제공했다. 아울러 자율적이고 유연한 근로 여건 등으로 기존 취업자는 여가를 활용해 추가적인 소득을 얻을 수 있으며, 육아 등에 따른 여성 유희노동력의 경제활동 참여 기회도 확대할 수 있다. 또한, 진입장벽이 낮은 장기간실업자, 고령 근로자, 장애인, 지리적 소외계층 등 취약계층에게도 특별한 교육과 훈련

없이 취업할 수 있는 여건을 제공할 수 있다. 그러나 각 경제가 실질적으로 플랫폼에 고용되어 있음에도 독립 노동자 또는 개인 사업자의 지위를 가짐에 따라 상당수가 임시직 또는 시간제로 참여할 수 있다. 비전형 근로관계 등으로 인해 각 종사자의 임금 소득은 전 산업에 비해 크게 낮으며 사회보험, 단체교섭권 등 고용 보호에도 취약할 가능성이 크다는 것이다. 2018년 미국 내 30개 노동 플랫폼 업체의 미국 내 시간당 임금 평균값 및 중간값은 각 21.6달러, 18.0달러로 서비스업 전체 평균(27달러) 및 운송서비스 평균(24달러) 등에 비해 낮은 수준이다(한국은행, 2019). 이런 플랫폼 근로자나 프리랜서 또는 프로슈머는 고용주가 없는 근로자인 동시에 1인 사업자이면서, 한 근로자가 여러 고용주와 계약한 뒤 일을 한다. 독립 근로자는 전통적인 근로자나 독립적 사업자와 구분이 모호한 영역이 존재하고, 이에 따라 전통적인 노동법이나 계약법 체계에서 이들을 보호하는 데 한계가 존재하기도 한다. 이들은 자유롭게 개인 시간을 관리하면서 일을 할 수 있다는 장점이 있지만, 한편으로는 고용보험 등 고용안전망으로부터 소외되고 노동법과 직업능력개발정책의 사각지대에 놓일 가능성이 크다. 특히 공유경제 종사자들이 이런 처지에 놓일 가능성이 크다.

이처럼 플랫폼 노동자와 그 외 특수형태근로종사자를 현행 사회보험제도로 보호하기에는 한계가 있다. 임금근로자의 고용이 단기화되는 현상 때문에 사회보험제도를 통한 소득보장에 문제가 발생하는 부분에 대해서는 두루누리 사업과 같은 지원프로그램을 통해 미가입 근로자를 사회보험에 가입시키는 노력이 필요하다. 그러나 고용형태가 자영자와 유사한 모습을 가지는 근로자가 증가하는 것이 문제라면, 현행 사회보험제도는 소득보장체계의 역할을 다할 수 없다. 더 장기적인 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

## 제5장

# 환경 변화에 따른 직업훈련 개편 방안

## 제절 최근의 관련 계획과 직업훈련 추진현황

### 1. 관련 계획

2017년 12월, 관계부처 합동으로 발표한 「혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획」에는 향후 5년간 추진될 직업능력개발 정책의 방향과 내용이 포함되어 있다. 이 기본계획의 비전은 ‘미래를 선도하는 인력양성을 통한 사람 중심 사회 구현’이며, 목표는 ‘4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발 시스템 혁신’, ‘포용과 통합을 위한 전 국민 평생 직업능력개발 활성화’로 제시되었다. 계획의 4대 추진과제는 4차 산업혁명 직업훈련 생태계 조성, 포용과 사회통합의 직업능력개발, 평생 직업능력개발 활성화 기반 구축, 직업능력개발 인프라·거버넌스 혁신 등으로 집약되어 있다.

한편, 2019년 4월에 역시 관계부처 합동으로 발표한 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」에서는 ‘폭넓은 신기술분야 훈련참여와 생애에 걸쳐 원하는 훈련기회를 제공받을 수 있는 토대 구축’을 목표로 앞서의 기본계획을 좀 더 구체화한 분야별 세부 과제들이 제시되었다. 혁신방안에서 제시하고 있는 분야는 크게 3가지로 첫째, 신기술 관련 새로운 일자리가 요구하는 현장 엔지니어와 융합인재를 양성하기 위해 신기술분야 훈련기회를 대폭 확대한다는 것이다. 사업의 확대, 신규 사업 도입, 제도개편 등을 통해 전체 직업훈련 중 신기술분야 훈련 비중을 확대하여 구직자의 경우 신기술 양성훈련 참여자를 2018년 4.4%에서 2022년 15%까지 늘리며, 재직자의 경우 디지털 적응훈련 참여자를 2018년 4%에서 2022년 15%까지 늘리는 것으로 계획하고 있다.

둘째, ‘재학 - 구직 - 재직 - 재취업’ 생애단계별 평생고용 가능성을 높이기 위한 국민의 생애 직업능력개발 지원을 통해 학습권을 보장하는 것이다. 원하는 국민은 ‘누구나’ 훈련을 받을 수 있도록 생애단계별 훈련 지원체계를 강화하고, 현행 직업훈련의 제도적 사각지대를 해소하고자 한다. 셋째, 직업훈련의 최종 수요자인 기업이 원하는 인재를 양성하고, 직업훈련의 질적 제고를 위한 직업능력개발 인프라 개선을 제시하고 있다. 구체적으로 산업계와 기업의 인력수요 반영을 위한 인프라 구축 및 훈련기관, 훈련교사·강사 등 훈련의 전

달체계 기능 강화를 계획하고 있다.

〈표 5-1〉 ‘직업능력개발 혁신방안’의 세부과제

<b>① 신기술분야 훈련기회 대폭 확대</b>	<b>② 국민의 생애 직업능력개발 지원</b>
① 신기술분야 인력 양성훈련 확대 ② 산업의 디지털화에 따른 노동자의 적응훈련 확대 ③ 스마트공장 확산에 대응한 인력양성·직무전환 지원 ④ 기존 직업훈련의 ICT 접목 등 질적 향상 ⑤ 신기술분야 훈련의 거버넌스 구축	① ‘평생내일배움카드’ 도입 ② 재학: 일터 중심 학교 혁신, 미래유망분야 학과 개편 지원 ③ 구직: 과수요는 줄이고 필요한 훈련을 충분히 공급 ④ 재직: 중소기업 재직자·자영업자의 훈련참여 촉진 ⑤ 재취업·평생학습: 인생 다모작 지원, 학습지원체계 구축
<b>③ 직업능력개발 인프라 개선</b>	
① 산업계 접점으로서 인적자원개발위원회의 역할·기능 강화 ② 국가직무능력표준(NCS)의 활용 확산을 위한 품질 제고 ③ 국가기술자격의 실무역량 중심·현장성 제고를 통한 신호 기능 강화 ④ 훈련기관·교사 역량제고, 훈련상담원 확충 등 전달체계 기능 강화	

자료: 관계부처 합동(2019), 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」.

## 2. 직업훈련 현황

2018년 기준 직업훈련 참여자는 구직자·실업자 28만명, 재직자 294만명(연인원 기준, 공통법정훈련 제외)이었으며, 2019년 예산은 2조 1,699억원으로 전년 대비(본예산) 일부 감소(4.8%)가 이루어졌다.

실업자훈련의 주요 사업은 실업자 내일배움카드(일반계좌제훈련 + 국가기간·전략산업직종훈련), 폴리텍 기능인력 양성 등이며, 실적을 보면 2018년도에 일반계좌제훈련에 21.1만명, 국가기간·전략산업직종훈련에 6.6만명, 폴리텍 훈련에 3.1만명이 참여하였다. 취업률은 일반계좌제훈련 50.6%, 국가기간·전략산업직종훈련 64.8%, 폴리텍의 학위과정 79.7%와 기능사과정 71%로 나타났다. 훈련분야의 경우 일반 계좌제훈련은 사무·조리·돌봄 분야에 42.2%, 국가기간·전략산업직종훈련은 소프트웨어·디자인·방송통신 분야에 39.3%가 참여하는 등 쏠림 현상이 지속되고 있다.

재직자훈련의 주요 사업은 사업주 환급과정(자체+위탁), 재직자 내일배움카드, 컨소시엄(공동훈련), 일학습병행 등이며, 실적을 보면 2018년 기준 사업주 비용 지원사업장 14.6만 개소 246.6만명(공통법정훈련 제외), 재직자내일배움카드 31.1만명, 컨소시엄 참여기업 12.4

만개소 25.2만명, 일학습병행 참여기업 7.6천개소 학습근로자 4.1만명으로 나타났다. 참여자 특징을 보면, 300인 미만 기업 근로자 17.1%, 남성 60.33%, 20~40대 81.56% 등으로 나타난다. 훈련분야를 보면, 사업주훈련(환급과정+컨소시엄+일학습병행)은 경영·보건·경비 분야에 29.2%(공통법정훈련 제외), 재직자 내일배움카드는 사무·회계·조리 분야에 26.7%가 참여하는 것으로 나타났다.

한편, 정부지원 훈련을 실시하는 훈련기관의 수는 총 7,313개(2018년 기준)이다. 이 중 민간훈련기관은 사업주, 사업주단체 등의 시설 3,450개, 학원 1,602개, 지정직업훈련시설 748개 등 총 7,228개이다. 공공훈련기관은 폴리텍 37개(캠퍼스 34개, 융합기술교육원 1개 등), 한국기술교육대, 타부처·지자체 훈련기관 42개 등 총 85개이다.

〈표 5-2〉 주요 직업훈련 사업(2019년 기준)

(단위: 억원)

대상	사업명	주요내용	예산
실업자	실업자 내일배움카드	· 취·창업을 위해 훈련이 필요한 실업자 등에게 훈련계좌(일부 자부담)를 발급하여 훈련을 통한 기술·기능 습득 지원	2,905
	국가기간·전략산업직종훈련	· 중요 산업분야에 부족한 직종에 대한 훈련을 실시하여 기술·기능인력 양성·공급 및 인력난 해소(훈련계좌 발급, 자부담 없음)	3,760
	기능인력양성(폴리텍)	· 신성장 동력산업 및 국가기간·전략산업 등 차세대 고부가산업에 필요한 융합형 기술 인력 양성·공급(전국 34개 캠퍼스)	1,264
재직자	사업주 직업훈련 지원금	· 사업주가 소속 근로자, 채용예정자 등을 대상으로 직업훈련을 실시할 경우, 훈련실시에 따른 훈련비 등 소요비용의 일부지원	4,147
	국가인적자원개발컨소시엄지원	· 다수의 중소기업이 컨소시엄을 구성하여 공동훈련센터 등을 통해 재직자에게 훈련을 제공하는 경우, 훈련비 등 지원	1,930
	일학습병행 지원	· 기업이 청년 등을 학습근로자로 채용하여 맞춤형 체계적 현장훈련을 제공하도록 현장훈련비용, 기업현장교사 수당 등 지원	846
	재직자 내일배움카드	· 중소기업 재직자, 비정규직 등의 훈련기회 확대를 위해 훈련계좌 발급·지원(중소기업, 비정규직 등은 자부담 없음)	1,139

자료: 관계부처 합동(2019), 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」.

## 제2절 직업훈련 재정투자 방향

최근 ILO(2019)는 ‘Work for a bright future’보고서에서 향후 인공지능, 자동화, 로봇 공학 등 기술의 발전이 새로운 일자리를 창출할 것이지만 미래의 새로운 기회가 주는 혜택을 받을 준비가 안 된 노동자들은 기술 발전으로 인해 일자리를 잃게 될 것이라고 강조하고 있다. 이러한 ILO의 예측과 더불어 앞서 정부의 계획 및 직업훈련 현황에서도 나타나는 바와 같이 산업구조의 변화, 고용형태의 다양화, 그에 따른 직무역량 변화에 따라 직업훈련에서도 신기술 분야가 확대될 필요성이 있다. 그러나 현재 8개 핵심 선도사업(초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트시티, 드론, 자율차)을 포함한 신기술분야 훈련은 전체 직업훈련의 4%에 불과하다. 이외 실업자 훈련(일반 계좌제훈련)에서도 사무회계·간병·미용·제빵 등 7대 직종 훈련이 전체의 71.1%를 여전히 차지하는 등 노동시장의 변화에 부응하지 못하고 있다.

한편, 우리나라의 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율은 여전히 낮은 편이며, 소득계층별 격차가 크고, 이에 따라 중장년층의 급격한 역량 하락 현상이 나타나고 있다. 즉, 연령별 역량수준이 30대 초반까지는 OECD 평균을 상회하지만 이후 급격한 하락을 보이고 있다. 현재 직업훈련이 생애단계별 직무역량 습득 및 향상을 지원한다고는 하지만 고용보험 미가입 자영업자나 특수고용 일자리 등에서는 제도적으로도 사각지대가 여전히 존재한다. 또한 산업현장에서 혁신의 주체가 되어야 하는 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 직업(장) 이동 등에 따른 전직 지원도 미흡한 편이다.

또한 현재 정부지원 직업훈련을 주로 전담하는 민간직업훈련기관의 훈련품질에도 여전히 문제점이 존재한다. 수요자(기업, 훈련참여자)가 아니라 공급자(훈련기관) 중심의 훈련시장이 형성되어 산업계 수요와의 괴리가 지속되고 있는 것이다. 현재 정부지원 훈련을 실시하는 직업훈련기관의 98.8%는 민간기관이며, 이들은 대부분 정부지원 직업훈련사업에 의존하고, 자체 경쟁력 강화를 위한 투자 확대보다는 영업활동에 치중하고 있다. 연 훈련인원이 100인 미만 훈련기관이 59.2%로 여전히 영세하며, 훈련교·강사의 처우 및 역량 수준도 미흡하다. 물론 직업훈련 참여자의 낮은 훈련비용 자부담률로 인하여 반복참여나 훈련쇼핑 등의 일부 부작용도 나타나고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여, 첫째, 신기술·고숙련 직업훈련 강화가 필요하다. 현행 직업훈련은 주로 입직 단계 이전 실시되는 실업자훈련의 일환으로 국가기간·전략산업직종훈련, 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련, 다기능기술자양성훈련, 기능사훈련과 일학습병행제 훈련 등으로 이루어지고 있다. 이러한 직업훈련에서 향후 수요가 확대될 신기술 분야에 대한 고숙련을 강화할 수 있는 프로그램 강화 검토가 필요하다. 또한 중장년 재직자

등의 일자리 유지를 위하여 기존 직무의 디지털화, 신기술 접목 등에 대한 재교육훈련이 중요한바, 재직자의 직무역량 향상 훈련을 신기술 직종 중심으로 강화 검토가 필요하다.

둘째, 평생내일배움카드제 운영이 필요하다. 현재 실업자 내일배움카드와 재직자 내일배움카드를 통합·개편하여 평생내일배움카드 도입이 예정되어 있다. 직업훈련을 받고자 하는 국민을 대상으로 고용센터의 상담과 심사를 거쳐 유효기간 5년인 300만~500만원의 평생내일배움카드 발급이 이루어질 전망이다, 이의 효과적인 운영을 위한 방안 검토가 필요하다.

셋째, 민간 직업훈련의 품질 강화가 필요하다. 정부지원 직업훈련을 실시하고 있는 민간 직업훈련기관 등에 대한 인증평가와 성과관리의 효율적이고 효과적인 방안 검토가 필요하며, 또한 실제로 직업훈련을 실시하는 훈련교·강사의 역량개발 지원 등을 위한 보수교육 등 확대 방안 검토가 필요하다.

## 제3절 직업훈련 세부사업의 방향

### 1. 신기술·고속련 직업훈련 강화

#### 가. 관련 계획 및 사업

4차 산업혁명이 진전되면서 일자리의 감소나 대체 또는 창출, 직무 수행방식의 변화, 일하는 방식의 변화가 예상된다. 그러나 근로자 개인의 대응 및 준비는 미흡하며, 인력 수요와 공급 간의 mismatch도 지속되고 있다. 우리나라의 경우 특히 다른 나라에 비하여 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율이 낮으며, 소득계층별 격차도 큰 편이다. 따라서 4차 산업혁명에 대응한 인적자원개발은 국가 차원의 핵심 어젠다로 급부상하고 있다.

2016년 관계부처 합동으로 「4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책」을 수립하여 범부처 차원의 대응에 나섰으며, 고용노동부에서도 ‘4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발훈련 제도개편 방안’을 발표하여 관련 정책·제도 개편을 추진하고자 하였다. ‘4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책’에서는 4차 산업혁명 대응 속도 및 수준이 해외 주요국에 비해 우리나라가 뒤져 있다고 진단하였으며, SWOT 분석을 통해 ‘교육체계’를 약점으로 도출하고, ‘지능정보사회추진단’ 출범을 비롯하여 범정부 추진체계 운영 계획을 제시했다.

‘4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발훈련 제도 개편 방안’에서는 새로운 산업, 기술, 직업 환경에서 업무 성과와 경쟁력을 제고할 수 있는 인력양성의 중요성이 부각되었으며, 이

러한 인력양성을 육성할 수 있도록 직업훈련 제도를 산업체(수요자) 요구 및 변화에 융통적·탄력적으로 대응할 수 있도록 현장 수요 중심의 유연하며 고성능 지향의 인력양성체계를 구축하는 데 중점을 두었다.

2017년 7월 문재인정부는 100대 국정과제를 포함한 「국정운영 5개년 계획」을 발표하였다. 100대 국정과제 중에서도 ‘소프트웨어 강국, ICT 르네상스로 4차 산업혁명 선도 기반 구축’(33번), ‘고부가가치 창출 미래형 신산업 발굴·육성’(34번), ‘주력산업 경쟁력 제고로 산업경제의 활력 회복’(38번) 등이 4차 산업혁명과 관련이 있다.

이후 정부는 2017년 11월 ‘혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획’을 발표하였다. ‘사람 중심의 4차 산업혁명’ 달성을 비전으로 제시하고 이를 구현하는 12대 지능화 혁신 프로젝트, 그리고 3대 기반과제로 성장동력 기술력 확보, 산업 인프라 생태계 조성, 미래사회 변화 대응을 제시하였다. 12대 지능화 혁신 프로젝트는 4차 산업혁명의 잠재력을 조기에 가시화하고 새로운 산업과 일자리를 창출할 수 있도록 산업 전 영역의 지능화 혁신을 추진하는 것이다. 산업 혁신 프로젝트는 지능정보 기술을 적용하여 의료·제조·이동체·에너지·금융·물류·농수산업 등 6개 산업 분야의 생산성을 높여 지속성장 기틀을 확립하고, 서비스업 혁신으로 취약계층 삶의 질 향상, 일자리 창출 등에 기여하는 것을 목표로 한다. 사회 혁신 프로젝트는 지능정보 기술을 적용하여 도시·교통·복지·환경·안전·국방 등 6개 분야의 사회 문제를 해결하고, 신성장동력으로 연결하는 것을 목표로 한다.

3대 기반 과제는 기술 측면의 성장동력 기술력 확보, 산업 측면의 산업 인프라 생태계 조성, 사회 측면의 미래사회 변화 대응이다. 성장동력 기술력 확보는 세계 최고 수준의 지능화 기술경쟁력을 확보하고, R&D 기반의 신성장동력 창출을 위해 국가 R&D 체계를 전면 개편하는 것을 주요 내용으로 한다. 산업 인프라 및 생태계 조성은 기술혁신의 성과가 국가의 경제 및 사회 전반에 확산될 수 있도록 데이터·네트워크 인프라를 고도화하고, 4차 산업혁명을 선도할 중소 벤처기업이 새로운 혁신을 창출할 수 있도록 규제를 재설계하고, 지역 거점 신설 등 역동적 신산업 생태계 조성을 주요 내용으로 한다. 미래사회 변화 대응은 미래 일자리 변화에 대응한 신산업 분야 우수 인재의 성장지원과 일자리 변동에 대비한 일자리 안전망을 강화하고, 사이버 안전망과 인간 중심의 윤리체계 확립을 주요 내용으로 한다.

이후 범정부 정책과 연계하여 각 부처별로 4차 산업혁명 대응 정책이 추진 중에 있다. 14개 부처가 2017년 12월 27일부터 2018년 3월 29일까지 국회 ‘제4차 산업혁명 특별위원회’에 보고한 4차 산업혁명 대응 정책의 내용은 다음과 같다.

〈표 5-3〉 14개 부처 4차 산업혁명 대응 정책

구분	내용
국무조정실	· 신산업 분야 규제 개선을 위한 우선허용 사후규제(포괄적 네거티브 규제 전환) 도입현장 중심의 규제효과, 선제적 규제효과 등
과학기술정보통신부	· 데이터 자원의 가치 창출, 신산업 활성화를 위한 규제 혁신, 일자리 교육 등 사회변화 대응, R&D 지원체계 강화, 사이버 보안 대응역량 강화 등
산업통상자원부	· 4차 산업혁명 대응 신산업 창출, 주력산업의 성장활력 회복, 중소 중견기업의 혁신역량 강화, 지역 혁신거점 조성 등
중소벤처기업부	· 혁신창업 등 신산업 창출과 기존 중소기업의 혁신성장 등
금융위원회	· 핀테크 활성화를 위한 규제 샌드박스 확립, 금융분야 빅데이터 활성화, 블록체인 기술 활용, 핀테크 산업 지원 강화 등
교육부	· 창의성과 문제해결능력을 겸비하고 모두와 더불어 살아갈 수 있는 인재 육성을 위한 학생의 소질 적성을 키우는 학교 교육 혁신, 핵심인재 육성을 위한 고등교육 경쟁력 제고, 언제 어디서나 미래역량을 키울 수 있는 평생 직업교육 구축, 모든 국민의 성장을 위한 교육희망사다리 강화 등
보건복지부	· 혁신기술 도입을 통한 사회 양극화에 대응하고 보건복지분야의 사회적 편익 창출과 글로벌 경쟁력 확보, 기존 사회보장제도 보완 재구조화를 통한 사회안전망 강화, 혁신을 통한 사회문제 해결 등
고용노동부	· 일자리의 양과 질, 일하는 방식에 미치는 영향에 선제적으로 대응하기 위한 4차 산업혁명과 일자리 변화 예측 및 조사, 4차 산업혁명 인재 양성, 직업훈련 등 사회안전망 구축, 노동법 체계의 개편 등
기획재정부	· 혁신성장의 기회를 마련하기 위해 4대 분야(과학기술, 산업, 사람, 사회제도) 혁신 지원, 조속한 성과창출 및 소통강화 등
공정거래위원회	· 혁신을 촉진하는 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 경쟁 친화적 시장구조 환경 조성, 혁신 저해행위 감시 강화, 신기술 신유형 거래분야 소비자보호 강화 등
행정안전부	· 정부 시스템 서비스의 클라우드 전환, AI IoT의 행정서비스 활용, 빅데이터 활용기반 마련, 개인정보 활용과 보호의 조화, 공공 선도를 통한 시장창출 등
방송통신위원회	· 개인정보의 보호와 활용과 관련하여 비식별 조치된 정보의 활용, 사전동의 규제의 합리적 개선, 신산업 활성화를 위한 위치정보 규제 혁신, 위치정보 활용 사업 활성화 지원, 개인정보 보호 관련 국제협력 강화, 안전한 개인정보 보호 환경 조성 등
국토교통부	· 4차 산업혁명 기술 플랫폼인 스마트시티 자율주행차 드론 등 혁신성장 선도 사업 추진, 기존산업 혁신, 기반 구축 등
문화체육관광부	· 문화적 가치로 사람 중심의 4차 산업혁명을 선도하고 4차 산업혁명에 발맞춘 문화 신시장 창출을 지원하기 위한 기술과 문화체육관광 서비스 융합 촉진, 문화적 가치와 4차 산업혁명의 조화로운 접목 등

자료: 정준화(2018), 『4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제』, 국회입법조사처.

한편, 4차 산업혁명 정책의 범정부적 추진을 위해 2017년 10월 11일 ‘대통령 직속 4차산업혁명위원회’가 출범하였다. 위원회의 주요 기능은 4차 산업혁명에 관한 주요 정책의 심의 조정이다. 규정상 위원회가 심의 조정하는 안건은 4차 산업혁명 관련 국가전략, 정책 조율, 주요 기술의 연구개발, 인프라 구축, 신산업 서비스 육성, 법 제도 개선, 사회적 합의 도출, 국민 공감대 형성, 재원 및 인력확보 등 다양하다.

이상으로 살펴본 바와 같이 정부는 4차 산업혁명 대응을 위해 다양한 정책을 발표하였다. 그러나 현실에서 구체적인 변화를 발견하기가 쉽지 않다. 범정부 전략, 각 부처별 대응 정책, 주요 법률안, 국회 4차 산업혁명 특별위원회의 정책 및 입법 권고안 등을 통해 4차 산업혁명을 위한 세부 과제들은 이미 포괄적으로 논의되어 왔다. 그러나 대안 자체가 실제 추진할 수 있을 정도의 구조화가 되지 못했고, 새로운 정책에 대한 합의나 실행하는 데 필요한 기반이 충분하지 않은 상태에서 대안이 먼저 발표되어 정책 집행에 반영되기가 어렵고, 따라서 대안은 많지만 현실은 크게 달라지지 않는 상황에 놓여 있다.

#### 나. 관련 인력양성사업

한편, 각 정부부처에서는 4차 산업혁명과 관련하여 다음과 같은 인력양성 사업을 추진하고 있다.

〈표 5-4〉 4차 산업혁명 관련 중앙부처 인력양성사업

(단위: 백만원)

부처명	사업명	예산		지원내용	지원대상
		2019	2018 (추경 포함)		
고용 노동부	4차 산업혁명 선도인력 양성사업	21,928	19,755	▶ NCS기준 단가 400% 내에서 훈련비, 훈련장려금(116천원)	▶ (참여대상) 15세 이상의 실업자, 대학졸업예정자 등 ▶ (목표인원) 1,300명
	청년 소프트웨어 아카데미	-	-	▶ 소프트웨어 교육 무료 제공 및 교육지원비 월 100만원 지급, 성적 우수자는 삼성전자 해외 연구소 실습 기회 부여(기본 과정 이후), 교육 중 삼성 SW TEST 응시 기회 제공(삼성 공채 지원 시 결과 인정), 진로 상담 및 개인별 취업 지원 서비스 제공, 단계별 교육 종료 후 1개월씩 Job Fair 운영	▶ (참여대상) 4년제 대졸(전공 무관) & 29세 이하 청년 취업준비생 ▶ (목표인원) 연 2천명(5년간 총 1만명, 2018년은 500명 시범 운영)

〈표 5-4〉의 계속

(단위: 백만원)

부처명	사업명	예산		지원내용	지원대상
		2019	2018 (추경 포함)		
고용노동부	고숙련·신기술훈련과정			<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 우선지원 대상기업 소속 근로자의 기술향상을 위해 실시하는 고숙련·신기술 훈련을 실시하는 경우: 직종별 훈련비용 기준 단가(「사업주 직업능력개발훈련지원규정」 별표 2)의 300%(다만, 고숙련·신기술 훈련과정의 수준 및 지원금액 등은 한국기술교육대학교가 심사·결정)</li> <li>▶ 직업훈련의 15%를 신기술분야로 운영하고 고숙련·신기술 훈련을 실시하는 기업에 대한 지원 강화 예정</li> </ul>	▶ (참여대상) 중소기업 근로자
교육부	4차 산업혁명 혁신선도 대학 지정·운영	20,000	10,000	▶ 20개교 대상, 교당 10억원씩 총 200억원 지원	▶ (참여대상) 4년제 대학 등
과학기술정보통신부	클라우드 컴퓨팅산업 육성 (클라우드 개발자기술 교육)	590	295	▶ 인건비, 교과과정 및 교재 개발, 교육장 및 기자재 확보 등 운영비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (참여대상) ICT/SW 기업 재직자 등</li> <li>▶ (목표인원) 600명</li> </ul>
	혁신성장 청년인재 집중양성	28,000	24,000	▶ 내부 인건비, 외부강사·멘토 비용, 교육장 및 교육장비 임차비 등 운영비 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (참여대상) 졸업예정자, 취업준비자</li> <li>▶ (목표인원) 1,400명</li> </ul>
중소벤처기업부	스마트공장 배움터	7,000	-	▶ 중진공 연수원 내 실시간 설비 제어, 빅데이터 분석 등 실제 기술습득이 가능한 전용 교육장 구축 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (참여대상) 중소기업 재직자</li> <li>▶ (목표인원) 8천명</li> </ul>
국토교통부	스마트시티 혁신인재 육성	1,800	980	▶ 장학금, 교재대, 교육프로그램 개발, 교수인력 확충(연구교수, 겸임 교수 포함), 기자재 구입비 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (참여대상) 스마트시티 석·박사 과정 학생</li> <li>▶ (목표인원) 360명</li> </ul>

자료: 고용노동부, 내부자료(2019).

지방자치단체에서도 4차 산업혁명과 관련하여 다음과 같은 인력양성사업이 추진 중에 있다.

〈표 5-5〉 4차 산업혁명 관련 지방자치단체 인력양성사업

(단위: 백만원)

지자체	사업명		예산		지원내용	지원대상
			2019	2018 (추경포함)		
서울	4차 산업혁명 분야 인력양성 사업	4차산업연계 경력단절여성 대상 교육	56	15	▶ 4차산업 청년 및 경력 단절 여성, 중장년의 전문인력 양성과 교육 지원 및 취업 연계 도모	▶ (참여대상) 만 19~39세 이하 구직자, 대학졸업예정자, 경력단절여성 등 ▶ (목표인원) 190명
		4차산업혁명 청년취업지원 사업	368	120		
		동작구 스마트 공정제어 핵심인재 양성사업	-	144	▶ 스마트공정제어 융합과정 교육 제공 ▶ 스마트 공장분야 인력을 필요로 하는 기업과 MOU 체결하여 교육생 취업 연계, 지속적인 취창업 교육과정 연계, 사후관리	▶ (참여대상) 만 39세 미만 동작구민 및 관내 대학교 재학생 ▶ (목표인원) 70명 교육, 20명 취업 목표
부산		스마트공장 전문가 인력양성 사업	300	300	▶ 7개 과정 교육비 지원 및 취업지원	▶ 경남정보대 등 5개 대학생 교육 120명 ▶ 부산지역 중소기업 재직자 교육 120명
대구		4차 산업혁명 선도인력 양성사업	153.5	153.5	▶ 사업 수행기관에 보조금 지급(153,520천원)	▶ (참여대상) 기계·전자·자동차부품 제조업체 등의 SMART 공장 운영에 필요한 품질·생산·개발 관리자로 취업을 희망하는 대구지역 미취업 청년층 ▶ (목표인원) 40명
인천		실감형 콘텐츠산업 육성	1,000	1,000	▶ 교육 및 프로젝트 실습 무상지원 (교재 및 기자재 포함)	▶ (참여대상) 관내 대학생, 인천시민, 예비창업자, 취업준비생 ▶ (목표인원) 기본양성(15명), 전문가 집중양성(15명), 전문가 전환(10명)
		인공지능 & 사물인터넷 전문인력 양성과정	57	-	▶ 무료 양성과정 운영	▶ (참여대상) 대학졸업 예정자, 취업 예정자 및 재직자 ▶ (목표인원) 40명
강원		사물인터넷 분야 인력양성사업	3	-	▶ NCS 기준 단가 150% 내에서 훈련비용 지원	▶ (참여대상) 고용보험을 가입하고 있는 재직자 ▶ (목표인원) 20명
경북		4차 산업혁명 혁신인재 양성사업	30	-	▶ 교육훈련 외에는 없음	▶ (참여대상) 졸업예정자, 구직청년, 일반시민 등 ▶ (목표인원) 30명

자료: 고용노동부, 내부자료(2019).

다. 신기술 분야 직업훈련의 경험

이 부분에서는 고용노동부가 시범적으로 2017년부터 시작한 ‘4차 산업혁명 선도인력 양성훈련’을 검토함으로써 신기술 분야 훈련의 향후 개선방향을 찾아보고자 한다. 이 사업은 2017년 상반기에 시작하여 2019년 상반기 현재까지 총 35개 기관(사업포기기관 5개, 사업취소기관 1개는 제외함)이 참여하였다.

2017년부터 현재까지 총 35개 기관이 참여하여 총 97개 과정을 운영하였다. 연도별로 대체로 10개 내외의 훈련기관이 사업 단위별로 참여하여 20개 내외의 과정을 운영하여 왔다. 승인시점 기준 과정당 운영비용은 3억원대를 유지하고 있으며, 연도별로 볼 때 과정당 운영비 총액은 감소하는 경향을 보이고 있다. 유사 분야에 대한 국가기간·전략산업직종훈련의 훈련비용과 비교해 볼 때, 약 2배가량 높은 비용이 책정되어 있다.

〈표 5-6〉 4차 산업혁명 선도인력양성훈련 현황

(단위: 개, 원, %)

연도별	운영 기관 수	운영 과정 수	운영과정 비용(과정당)			1인당 훈련비			신규 기관 유무			
			승인시점	모집시점 (승인 대비비율)	수료시점 (승인 대비비율)	4차산업 혁명선도 인력양성 훈련비 (A)	국가기간 ·전략산 업직종 훈련비 (B)	비율 (A /B)	훈련 중단	훈련 유지	신규 진입	재진 입
2017년 상반기	11	22	342,044,381 (100%)	318,475,952 (93.1%)	253,813,852 (74.2%)	13,295,011	6,323,706	2.10	-	-	11	-
2017년 하반기	9	14	343,061,497 (100%)	320,322,550 (93.4%)	데이터 미확보	13,841,098	6,411,169	2.16	6	5	4	-
2018년 상반기	14	24	311,371,921 (100%)	254,853,992 (81.8%)	데이터 미확보	12,559,540	6,494,902	1.93	3	6	7	1
2018년 하반기	11	19	305,879,521 (100%)	281,850,769 (92.1%)	데이터 미확보	12,339,089	5,805,966	2.13	9	5	4	2
2019년 상반기	14	18	-	-	-	10,513,979	5,923,925	1.77	8	3	9	2
총	35	97	254,792,070 (100%)	228,141,257 (89.5%)	-	12,488,545	6,203,088	2.01	-	-	-	-

주: 1. 운영된 과정만 산정함.

2. 총사업포기기관: 5개(2017 상 2개, 2017 하 2개, 2018년 하 1개), 사업취소기관: 1개(2017년 하반기)

3. 총기관 수와 연도별 기관 수의 합은 같지 않음.

4. 승인시점, 모집시점, 수료시점은 1인당 훈련비 \* (승인인원, 모집인원, 수료인원) % 운영과정 수

5. 1인당 훈련비, 운영과정 비용은 운영과정당 평균수로 나타냄.

자료: 이수경 외(2019), 『4차 산업혁명에 대응한 훈련모델 진단 및 개선방안 연구』, 한국직업능력개발원.

총 35개 기관 중 모든 사업에 참여한 운영기관은 총 2개소, 4회는 1개소, 3회는 2개소, 2회는 9개소, 1회는 21개소로 나타난다. 사업에 참여한 총 35개의 운영기관 중 ‘직업능력개발시설’이 18개로 가장 많으며 ‘대학, 전문대학(7개소)’, ‘평생교육시설(5개소)’ 순으로 집계된다. 최근 들어 국가기간·전략산업직종훈련을 주로 담당하고 있는 직업능력개발시설 비중이 늘고 있다.

수료 및 취업 데이터가 확보된 2017년 상반기의 경우를 분석해본 결과, 취업률은 사업주단체형, 직업능력개발시설형, 대학형 순으로 집계되었다. 대학형이 취업률 실적에서 가장 부진한 편이며, 조기 취업생도 상당 비중으로 발생하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 5-7〉 훈련기관 유형별 운영과정 세부 현황 및 운영성과

(단위: 개, 원, %)

시설 유형	운영 기관 수	승인 과정 수	운영 과정 수	운영과정 비용(과정당)			1인당 훈련비용			운영성과				
				승인시점	모집시점 (승인 대비비율)	수료 시점 (승인 대비비율)	4차산업 훈련비	(비교) 국기 훈련비	비율 (4차 산업 /국기)	승인 인원	모집 인원 (모집률)	수료 인원 (수료율)	취업 인원 (취업률)	조기 취업 인원 (조기 취업률)
대학, 전문 대학 등	7	24	19	379,447,706 (100%)	337,665,824 (89.0%)	-	16,201,138	6,698,077	2.42	18.5 (100%)	16.5 (89.0%)	-	-	-
사업주 또는 사업주 단체	2	15	15	151,499,135 (100%)	148,909,406 (98.3%)	-	9,303,693	5,546,938	1.68	20.8 (100%)	20.5 (98.7%)	-	-	-
직업 능력 개발 시설	18	48	46	236,938,233 (100%)	214,671,748 (90.6%)	-	13,131,517	6,821,503	1.93	17.3 (100%)	15.7 (90.6%)	-	-	-
평생 교육 시설	5	7	7	175,615,954 (100%)	127,007,967 (72.3%)	-	10,975,997	5,889,971	1.86	16.0 (100%)	11.6 (72.3%)	-	-	-
기타	3	11	10	292,314,490 (100%)	255,571,049 (87.4%)	-	8,313,012	3,621,304	2.30	25.5 (100%)	21.4 (83.9%)	-	-	-
총합계	35	105	97	254,792,070 (100%)	228,141,257 (89.5%)	-	12,488,545	6,203,088	2.01	18.8 (100%)	16.9 (89.5%)	-	-	-

주: 1. 음영표시의 데이터 자료는 수료인원, 취업인원, 조기취업인원의 2017년 하반기 이후부터의 데이터 미확보로 2017년 상반기 기준으로 하단에 재분류.  
 2. 기타: 의료기기정보기술지원센터, 중소기업진흥공단 중소기업연수원, 한국생산성본부  
 자료: 이수경 외(2019), 『4차 산업혁명에 대응한 훈련모델 진단 및 개선방안 연구』, 한국직업능력개발원.

분야별로 보면, 총 35개의 운영기관 중 빅데이터, 사물인터넷, 실감형콘텐츠, 스마트제조를 운영한 기관이 상대적으로 많았으며, 1개 기관에서 운영되었던 바이오 분야가 승인 시점 과정운영비, 모집시점 과정운영비 모두 두드러지게 높게 나타났다.

〈표 5-8〉 분야별 운영현황

(단위: 개, 원, %)

분야	운영 기관수 (총합계 대비 비율)	승인 과정 수	운영 과정 수	운영과정 비용(과정당)			1인당 훈련비용			운영성과				
				승인시점	모집시점 (승인 대비비율)	수료 시점 (승인 대비 비율)	4차산업 훈련비	(비교) 국기 훈련비	비율 (4차산업 /국기)	승인 인원	모집 인원 (모집 률)	수료 인원 (수료 율)	취업 인원 (취업 률)	조기 취업 인원 (조기 취업 률)
바이오	1 (2.9%)	2	1	516,352,000 (100%)	495,697,920 (96.0%)	-	20,654,080	8,414,720	2.5	25.0 (100%)	24.0 (96.0%)	-	-	-
빅데이터	13 (37.1%)	33	32	252,905,971 (100%)	224,848,606 (88.9%)	-	12,469,940	6,336,888	2.0	20.3 (100%)	18.0 (88.9%)	-	-	-
사물인터넷	13 (37.1%)	25	24	276,628,415 (100%)	255,262,805 (92.3%)	-	13,494,069	6,857,199	2.0	20.5 (100%)	18.9 (92.3%)	-	-	-
스마트제조	10 (28.6%)	20	16	288,110,854 (100%)	252,759,829 (87.7%)	-	14,140,410	5,663,095	2.5	20.4 (100%)	17.9 (87.7%)	-	-	-
실감형 콘텐츠	10 (28.6%)	10	10	159,331,519 (100%)	128,906,405 (80.9%)	-	8,006,609	5,092,676	1.6	19.9 (100%)	16.1 (80.9%)	-	-	-
정보보안	7 (20.0%)	9	9	228,648,474 (100%)	217,152,182 (95.0%)	-	11,496,292	6,055,610	1.9	19.9 (100%)	18.9 (95.0%)	-	-	-
핀테크	4 (11.4%)	6	5	253,140,750 (100%)	232,239,220 (91.7%)	-	11,611,961	5,978,972	1.9	21.8 (100%)	20.0 (91.7%)	-	-	-
총합계	35 (100%)	105	97	254,792,068 (100%)	228,141,255 (89.5%)	-	12,488,545	6,203,088	2.0	20.4 (100%)	18.3 (89.6%)	-	-	-

자료: 이수경 외(2019), 『4차 산업혁명에 대응한 훈련모델 진단 및 개선방안 연구』, 한국직업능력개발원.

### 라. 신기술 분야 및 직업훈련의 향후 방향

이상의 4차 산업혁명 선도인력양성훈련의 경우 스마트팩토리, 빅데이터, 핀테크 등 4차 산업혁명의 신기술, 신산업 인력을 중점적으로 육성하고자 하고 있다. 4차 산업혁명에 대응한 핵심 인력을 육성하기 위한 훈련사업의 출범 필요성에 따라, 2017년부터 시범사업 형태로 추진하고 있다.

그러나 아직까지 기존 직업훈련 사업의 틀(행·재정적, 전달체계 측면 등)이 준용되고 있어 훈련운영 및 성과 측면에서 한계가 노정되고 있다. 사업의 목적 및 운영의 특수성에도

불구하고, 아직까지 기존 실업자훈련의 행·재정적, 전달체계의 속성을 유지하고 있어, 운영 전반 측면에서 전통적이며 획일적인 훈련체계가 답습되는 경향이 있다. 기존의 실업자훈련의 틀 내에서 운영하는 데는, 훈련기관 선발, 훈련생 모집, 교·강사 선발, 수업 운영 형태(방법), 협약기업 참여 등 훈련 전반에서 4차 산업혁명 인력양성의 특수성을 반영하는 데 한계가 나타난다.

따라서 기존의 직업훈련 체계로는 운영에 애로가 있는바, 향후에는 대학 내 재학생과 구직자를 구분하여 대상을 분리하고, 융복합 신기술 분야 훈련에 걸맞은 지원체계로 변화할 필요가 있다. 또한 대학을 운영 주체로 하는 사업의 경우, 선발 및 성과 지표에 ‘학과 전임 교원’의 참여율 반영을 지속할 필요가 있다. 현재 고용노동부 사업에 참여하고 있는 대학들이 점차 늘어나고 있으며, 학과와 분리된 사업 운영 체계가 대학들의 고질적인 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 대학 내 산학협력단을 중심으로 특임부서와 인력(특임교원 및 외부 강사 중심)이 활용되는 형태로 운영되는 경향이 있어서 실제로 대학의 역량과 인프라를 해당 사업과 연계, 활용하는 데는 한계가 있다는 지적이다. 대학 당국과 교원의 적극적인 관심과 참여로 사업이 이루어질 수 있도록 사업 운영 모델 및 성과 관리 방안이 마련되어야 할 것이다.

이 사업의 성패는 미래 일자리 수요에 근거하여 미래지향적인 인력을 양성하여 취업과 연계하는 데 있다. 그러나 훈련기관들은 협약기업 확보에 어려움을 겪고 있고 훈련생 모집에서도 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 협약기업 확보가 어려운 이유는 우리 사회 전반적으로 4차 산업혁명에 대한 관심은 증폭되어 있지만 대기업과 극히 일부 기업을 제외하고는 이를 생산현장에 구체적으로 어떻게 접목시킬지에 관한 전략을 확립하고 실행하는 기업은 적기 때문에, 구체적인 기업의 수요를 파악하여 기업과 협약을 맺기가 어려운 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 현장 수요를 지속적으로 파악하고 이에 대응하여 맞춤형으로 인력을 양성함으로써 일자리 요구 파악 → 맞춤형 인력양성 → 취업의 선순환으로 이어지는 수요 중심 맞춤형 훈련체계를 확립할 필요가 있다. 이를 위해 구체적으로는 협약기업의 수요를 파악하여 협약기업의 수를 늘리고, 현행 요소기술 중심으로 이루어지고 있는 훈련과정을 특정 산업별로 융복합화된 형태의 과정으로 설계하여 운영하는 것도 필요하다. 즉, 현재의 8개 분야 요소기술 중심적인 훈련을 넘어서서 신기술 분야를 보다 확대하거나 신산업을 활성화시키기 위한 4차 산업혁명 요소기술 등을 융복합적으로 학습한 인재를 양성하는 등 적실성이 있도록 운영할 필요가 있다.

이상과 같이 시범사업으로 실시하고 있는 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련의 경험을 토대로 향후 신기술 분야 직업훈련의 방향을 제시하여 보고자 한다. 4차 산업혁명 진행에 부

응하는 인력양성과 교육훈련체계 개편으로 직업능력 향상을 위한 미래지향적 대응 필요성이 대두되었다. 이를 배경으로 미래 직능 수요에 대응하는 훈련을 통해 구직자의 취업 가능성을 제고하고 기업의 생산성 제고에 기여하고자 다양한 4차 산업혁명 인력양성 사업이 실시되고 있다.

4차 산업혁명에 대응한 인적자원개발을 위해서는 무엇보다도 정규교육 과정에서부터 개혁이 필요하다. 향후 우리나라의 제조업 분야 주력산업 대부분은 심각한 구조조정 위기를 경험할 것으로 예상된다. 아울러 청년들은 4차 산업혁명의 신기술 분야에서 필요로 하는 역량을 보유하지 못하고 있다. 빅데이터, 인공지능, 로봇, 양자 컴퓨터 등 신기술은 단기간에 도입할 수 있는 것이 아니라 고급 숙련인력의 양성을 통해서만 도입이 가능하므로, 인재양성을 위한 교육훈련 시스템의 고도화가 절실히 요청되고 있다. 뿐만 아니라 직업과 직종에 관계없이 공통적으로 요구되고 있는 복합적 문제 해결 능력, ICT 및 데이터 활용 역량, 사회적 역량 등을 길러줄 수 있는 인력양성 체계가 마련되지 못하고 있다는 점에서 시급히 교육훈련 정책·제도 측면의 대응이 요구된다.

이와 같은 인력양성의 방향성, 이슈들을 인적자원개발이나 직업훈련 시스템에 수용하는 문제는, 비단 교육내용, 교육방법상의 변화에만 국한되어 있지 않으며, 궁극적으로 이러한 변화가 지속가능할 수 있도록, 직업훈련 운영의 전반에 걸친 변화, 즉 전달체계에서부터 시작하여, 행정정책 지원시스템, 훈련과정 운영시스템 등의 변화를 통해 구현 가능할 것으로 보인다.

직업훈련 전체에서 시사점을 찾아보면, 우선적으로 재학단계의 학생을 비롯하여 청년층 등 구직자 대상 신기술분야 양성훈련 확대가 지속될 필요가 있다. 이때 노동시장 수요 변화를 적시에 파악하기 위하여 기존에 운영 중인 산업별인적자원개발위원회(ISC)나 지역인적자원개발위원회(RSC), 산업별 단체 등을 활용한 신기술분야 파악이 필요하다. 특히 산업별 인적자원개발위원회는 업종별로 구성이 되어 있는바, 각 업종별로 필요한 신기술에 대한 수요를 파악하여 정부 및 교육훈련기관 등에 제시하도록 한다면 보다 효율적인 신기술 분야의 직업훈련이 될 수 있다.

다만 노동시장 수요와 민간직업훈련기관의 여건을 고려하여 공공훈련기관이 테스트 베드 역할을 수행하고, 민간훈련기관으로 확산시키는 방식도 필요하다. 현재 폴리텍이 ‘하이테크 과정’을 확대 운영하여 청년층에 기존 전문기술과정(기능사 과정)과 차별화된 신기술·신산업분야 훈련을 제공하고 있는데, 이의 확대와 더불어 기존에 성과가 좋은 것으로 나타난 하이테크 과정 전용 훈련기관인 융합기술교육원 등의 추가 설치 검토가 필요하다.

이때 주요 실업자훈련인 국가기간·전략산업직종훈련(현 122개 직종)을 국가기간분야 훈

련으로 개편하고, 기존의 전략산업직종훈련은 현재 시범사업으로 운영 중인 4차 산업혁명 선도인력양성훈련과 연계하여 차별화된 신기술 중심으로 지속적인 개편 검토가 필요하다.

또한 졸업 이후의 청년 구직단계 이전에 재학생들이 신기술 및 숙련에 대한 이해도를 제고할 수 있도록 현재 대학 재학생들을 대상으로 운영하고 있는 청년취업아카데미의 참여 연령을 저학년부터 시작하도록 하고, 재학단계부터 이른바 직업훈련에 참여할 수 있도록 지원이 필요하다. 이때 일반고 비진학 학생층이나 특성학교 재학생들에 대한 직업훈련도 지속될 필요가 있다.

재직자훈련의 경우 산업의 디지털화에 따른 적응훈련으로서 매우 의미가 있다. 현재 중소기업 컨소시엄 공동훈련의 신기술분야 훈련 중심으로 재편, 일학습병행 훈련 프로그램에서 현장의 기술적 변화 등을 반영한 신기술분야 훈련 콘텐츠 확대, 고숙련·신기술분야 훈련 우대 지원(사업주의 재직자 대상 디지털화 적응훈련 시 훈련비 우대 지원), 산업단지 공동훈련센터의 지정 및 운영, 새로운 기초 직무역량인 ICT 활용역량의 습득 기회 확대가 예정되어 있다. 또한 직무전환 지원을 위해서 현장훈련이나 공동훈련 등의 강화가 예정되어 있으나 실제 개별 사업장 이외에 개인에 대한 지원 강화 기제는 부족하나, 개인이 스스로 형성해나갈 수 있는 커리어개발 지원이 필요하다. 이때 산업별 인적자원개발위원회가 추진하고 있는 산업별역량체계(SQF) 등을 활용한 커리어개발 지원도 검토할 만하다.

즉, 전반적으로 기업·산업계 수요 맞춤형 직업훈련 확산이 필요하다. 이를 위하여 산업계가 주도하는 형식의 청년맞춤형 훈련의 실시가 먼저 필요하고 구체적으로는 산업별 협·단체가 기업의 인력 및 훈련 수요를 반영한 훈련과정을 기업과 공동으로 설계하여 제공하는 방식이 도입될 필요가 있다. 동시에 기존의 기업수요 맞춤형 훈련의 강화도 필요하다. 현재 운영되는 협약기업 채용예정자 훈련을 우수 공동훈련센터의 역량을 활용하여 수요자 맞춤형으로 개편하여 훈련 설계부터 협약기업 수요가 반영될 수 있도록 직무분석, 훈련로드맵 설계를 지원하고, 신산업분야 고품질 훈련을 실시할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 또한 앞서 제시한 바와 같이 폴리텍 훈련과정을 융합기술 등 혁신산업 중심으로 지속적으로 개편할 필요가 있다.

## 2. 평생내일배움카드제 운영

앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 개인의 훈련생애에 걸친 평생직업능력개발이 필요하다. 급격한 기술발전이 적응하고 노동시장 변동성에 대응, 사회안전망 기능 차원에서 평생 직업능력개발이 중요하다. 이러한 요구에 근거하여 현재 실업자 내일배움카드와 재직자 내일배움카드를 통합·개편한 평생내일배움카드제 도입이 예정되어 있다. 평생내일배움카드

는 기존보다 훈련대상을 확대하고, 카드 유효기간을 상향 조정할 계획이다. 즉, 직업훈련을 받고자 하는 국민(실업자, 재직자, 특수고용, 자영업자 등 무관)은 고용센터의 상담·심사를 통해 유효기간 5년의 300만~500만원의 평생내일배움카드를 발급하게 된다.

이와 더불어서 훈련이력, 계좌잔액 조회 등의 실시간 정보를 제공하여 국민 스스로 중장기 경력개발 및 카드 관리 등을 할 수 있도록 지원하게 된다. 또한 훈련생의 훈련비용 자기 부담률을 평균 30~40% 수준으로 단계적으로 상향하되, 훈련생의 소득수준, 공급과잉 직종 등에 따라 차등적으로 적용할 예정이다. 이를 통하여 훈련쇼핑 등 훈련의 부작용은 최소화하고, 훈련생의 신중한 훈련 선택, 적극적인 훈련참여 등을 통한 취업률 등 훈련의 성과 제고를 기대하고 있다. 또한 국가기간·전략산업직종훈련은 정책방향 및 지역·산업별 인력수요가 반영될 수 있도록 내일배움카드 체계에서 분리하는 방안도 검토하고 있다. 이러한 평생내일배움카드제의 예산은 전 국민을 대상으로 하는 범용훈련은 고용보험기금으로 지원하고, 포용국가 및 4차 산업혁명 대비 등을 위한 특화훈련은 일반회계로 지원하는 것으로 계획되고 있다. 구직자에게는 월 최대 116천원의 훈련장려금도 지급될 예정이다.

향후 운영될 평생내일배움카드가 훈련의 사각지대 해소나 생애 배움 지원 등의 목표를 어떻게 구현할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 정책대상이나 지원내용, 훈련비 지원(자기부담 확대)에 대한 분명한 정의가 필요하다. 전 국민을 대상으로 한 생애 배움 지원을 목표로 한다면 현재보다는 지원금액을 대폭 낮춘 평생학습계좌(ILA)로 분명히 가야 할 것이다. 특히 구직자 단계에서는 취업을 위한 노력을 부여하고, 재직자 단계에서는 추가적 커리어개발 노력이 가능하도록 상담과 정보 제공 강화가 필요하다.

한편 평생내일배움카드의 경우 유효기간이 5년이기 때문에 구직자의 경우 취업유예의 우려도 예상된다. 따라서 구직자의 경우 상담을 거쳐 5년 유효 300만~500만원의 계좌를 발급하나, 구직자 단계에서는 계좌발급 후 일정 정도 기간 내(3개월 이내 등)에 훈련에 참여하여 1~2개 과정 정도 이수한 후 취업하도록 권고하는 방안의 검토도 필요하다. 이후 재직자가 되는 경우에 한해 나머지 금액을 사용할 수 있도록 인센티브로 만드는 방안도 모색할 필요가 있다.

그러나 기존의 직업훈련은 개인의 평생 커리어개발과는 유리된 상태로 이루어진 경향이 강했다. 따라서 향후 빅데이터 자료를 활용한 직종별 경력경로 자료의 개발과 보급, 생애 경력설계 및 경력개발 관련 교육이나 상담 등을 토대로 한 직업훈련이 추진될 필요가 있다. 실제 개인이 직업훈련에 참여하려고 해도 충분한 정보가 없고 커리어개발에 기반하지 않을 경우에는 효과적인 성과를 거두기 어렵다. 따라서 우선적으로는 제도권 내의 지원을 받기 어려운 비정규직 근로자 및 중소기업 근로자를 중심으로 한 커리어개발 지원을 도입할 필요가 있다.

구체적으로 중소기업은 대기업에 비해 상대적으로 교육훈련 전담 조직이 부족한바, 기업 규모에 따른 재직자 교육훈련 지원 격차가 나타나고 있으므로 중소기업 지원이 강화될 필요가 있다. 1,000인 이상 기업의 교육훈련 전담 조직 보유 비중은 88.0%, 300인 미만 기업의 교육훈련 전담 조직 보유 비중은 34.9%(한국직업능력개발원, 2015)로 나타나며, 기업규모별 1년간 총교육훈련 시간 격차도 심화하고 있는바, 1,000인 이상 기업과 300인 미만 기업 간 월평균 교육훈련비 차이는 2009년 46.2천원에서 2015년 47.6천원, 전체 노동비용총액에서 교육훈련비가 차지하는 비율 격차가 3배에서 4배로 확대(고용노동부, 2016)된 것으로 나타나고 있다.

재직자 교육훈련 방법 및 분야에서도 한계가 나타나고 있다. 재직자 대상 교육훈련 대부분이 집체식 사내교육훈련이며, 교육훈련 내용 또한 사무행정, 단순 자기계발, 직장생활 관련 비중이 높다. 기업체 교육훈련 방식 중 집체식 사내교육훈련 방식은 2009년 75.3%, 2011년 82.9%, 2013년 85.3%, 2015년 93.6%로 꾸준히 증가(인적자본기업 패널조사(3차~6차) 연도별 자료)하고 있고, 기업체 교육훈련 분야 중 회계, 재정, 관리 및 행정, 사무(60.8%), 자기계발 또는 직장생활(58.2%)이 가장 높은 비율을 차지하였고, 컴퓨터 공학, 컴퓨터 활용(26.8%)은 매우 저조(인적자본기업 패널조사(5차), 2013)한 것으로 나타나고 있다.

전직(예정)자 경력개발 지원 성과도 부진하고, 중·고령 재직자 직업능력개발 훈련 참여도 저조하다. 훈련참여도는 20대 30.7%, 30대 25.1%, 40대 18.1%, 50대 12.0%, 60세 이상은 6.8%(한국고용정보원, 2016)로 나타나고 있으며, 중·고령 내일배움카드제 참여자의 취업 성과도 미흡한 편이다. 40대 취업률은 45.2%, 50대는 41.8%, 60세 이상은 36.6%(한국고용정보원, 2016)로 나타났다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 향후 직종별 경력경로 자료 및 프로그램 개발 추진이 필요한데, 공공 및 민간 취업포털, 고용보험 DB 등의 빅데이터 자료를 분석하여 직종별 경력경로 자료 개발·보급이 활성화되어야 한다. 직종별 경력경로 빅데이터 분석자료를 이해하기 쉬운 가이드 형태로 가공하고, 인쇄물, 인포그래픽, e북, 영상 등의 다양한 매체를 활용하여 기업, 공공 취업알선기관, 취업포털 등에 보급하여야 할 것이다.

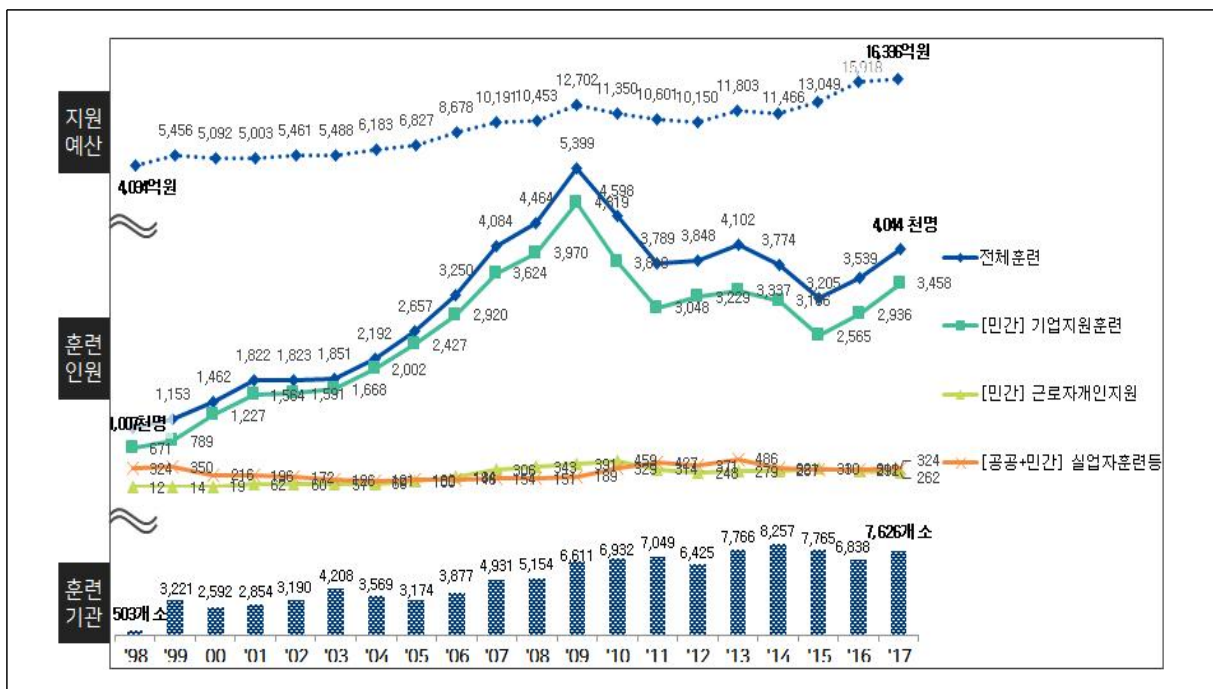
다음으로 재직자들을 위한 생애 경력설계 및 경력개발 관련 교육·상담프로그램을 개발하여 우선적으로 중소기업에 지원할 필요가 있다. 즉 경력개발의 중요성, 경력개발 성공 및 실패 사례, 경력설계 준비 등의 내용으로 경력설계프로그램 개발이 필요하다. 이와 더불어 재직자 경력개발 진단·관리 및 전문 컨설팅을 제공하는데, 재직 기간 중 주기적으로 직업훈련의 일환으로 개인 맞춤형 경력개발을 진단하고, 전직예정자 경력관리를 위한 교육 및 개별 컨설팅 제공이 필요하다. 사내 경력개발프로그램이 개설되지 않은 중소기업 전직예정자 대상의 전직준비프로그램 우선 참여가 활성화되어야 할 것이다. 즉 현재 우리나라 중소

기업의 교육훈련 부진 현상을 타개하기 위해 중소기업 대상으로 HRD에 대한 체계적 상담을 제공하는 것이 필요한데, 이와 관련한 해외 사례로 영국에서의 Skills for Growth 사례와 스페인의 External Entity 사례가 있으며, 영국에서는 공공기관에 소속된 컨설턴트들이 안정적으로 기업 대상 컨설팅을 제공하고 있다. 스페인의 경우 External Entity들이 훈련계획 수립을 지원하고 있다.

### 3. 민간 직업훈련의 품질관리 강화

현재 정부지원 직업훈련은 다음의 그림에서 볼 수 있듯이 대부분 민간 직업훈련기관이 실시하고 있다.

[그림 5-1] 1998~2017년 전체훈련 예산, 인원, 직업훈련기관(공공, 민간) 추이



주: 예산: 연도별 집행예산, 인원: 기업 및 근로자개인 지원훈련은 비용지급일자 기준 지급 인원수, 실업자 훈련은 훈련시작일자 기준 참여인원 수

자료: 노동부(1998), 1998 직업훈련사업현황; e-나라지표(2018). 직업능력개발훈련 실시 현황(1998~2017). Retrieved from [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1500](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1500)

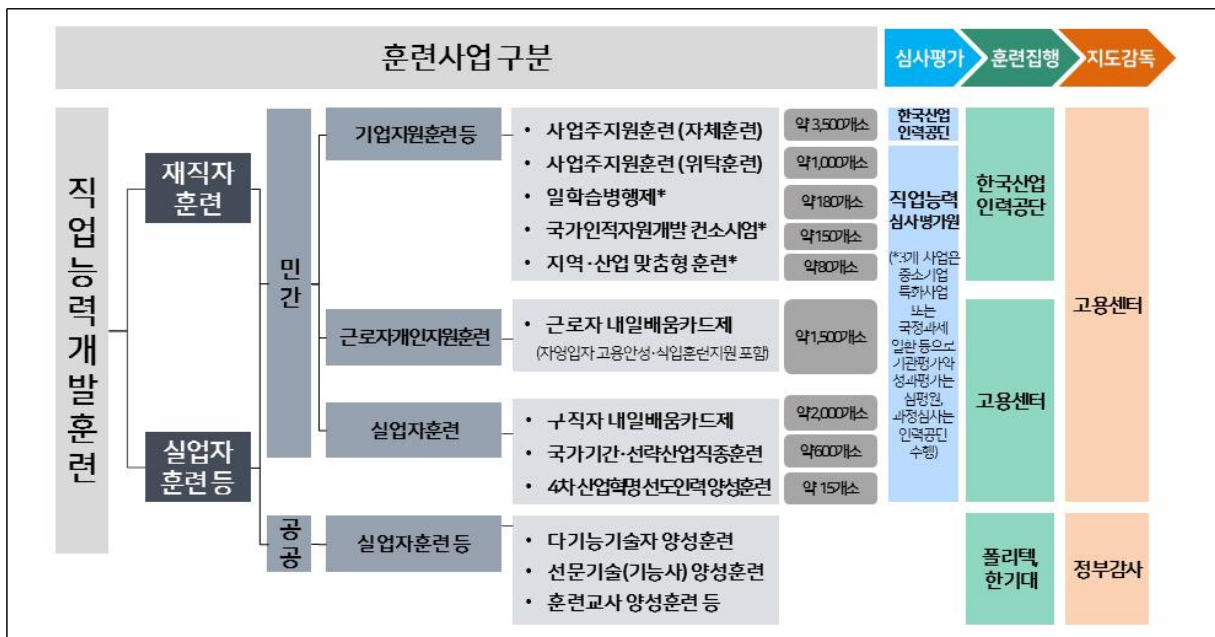
이러한 민간훈련기관이 실시하는 직업훈련의 품질 강화를 위하여 훈련기관 인증평가 및 훈련과정 등에 대한 심사를 실시하고, 인증평가와 과정심사를 통해 선별된 기관과 과정에 한하여 정부가 훈련비용을 지원하고 있다. 앞의 그림에서 보듯이 재직자훈련은 주로 민간

훈련기관이 실시하고 있고, 실업자훈련 등은 각 영역의 역할과 특성에 따라서 민간과 공공 훈련기관이 나누어 실시하고 있다.

즉, 심사평가 대상은 공공을 제외한 민간영역에서 실시되고 있는 모든 훈련사업으로 훈련기관 단위로 7,000여 개소에 달한다. 기업이 직접 훈련을 실시하는 일부 기업지원훈련 사업은 기업의 요구를 민첩하게 수용하여 훈련과정으로 빠르게 제공될 수 있도록 한국산업인력공단에서 심사평가가 이루어지고 있고, 그 외 훈련은 직업능력심사평가원이 실시하고 있다.

현재 직업훈련의 집행업무는 기업지원훈련(한국산업인력공단)과 근로자개인지원 및 실업자훈련(지방고용노동관서의 고용센터)으로 구분되어 관리되는데, 지도감독은 법률에 의한 행정명령을 부과하는 법적 권한과 책임이 수반되는 업무로, 행정당국(지방고용노동관서의 고용센터)이 수행하고 있다.

[그림 5-2] 훈련사업별 심사평가-훈련집행-지도감독 수행기관 구분



자료: 고용노동부(2018), 「2018년 직업능력개발 사업현황」의 내용을 정리.

민간직업훈련기관 유형을 보면, 고용노동부 지정시설은 10% 내외인 반면, 주로 사업주 훈련을 실시하는 사업주/사업주단체(42%)가 가장 많고, 다음으로 학원 23%, 타 법령에 의한 훈련시설(요양보호사교육원) 10%, 평생교육시설 6% 등이다.

〈표 5-9〉 직업훈련기관 유형

(단위: 개소, %)

관할	기관유형	훈련기관	
		2017년	2018년
고용부	직업능력개발훈련시설 및 단체	742 (10.8)	705 (10.5)
교육부	고등교육법에 의한 학교	141 (2.0)	126 (1.9)
	평생교육시설	374 (5.4)	372 (5.6)
	학원	1,645 (23.9)	1,552 (23.2)
관계관청	사업주/사업주단체 등의 시설	2,879 (41.8)	2,785 (41.6)
	타법령에 따른 직업훈련시설	621 (9.0)	632 (9.4)
	기타	393 (5.7)	122 (1.8)
	분류불가	101 (1.5)	435 (6.5)
	계	6,890 (100.0)	6,694 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임.

자료: 직업능력심사평가원(2019), 내부자료.

현재 직업능력심사평가원이 담당하는 심사평가는 다음과 같이 이루어지고 있다. 훈련기관에 대한 인증평가를 통하여 1년 이상의 인증등급을 부여받은 훈련기관에 한하여 그다음 단계인 훈련과정 심사를 신청할 수 있고, 훈련과정에 대한 심사는 방법별로 집체훈련과 원격훈련으로 구분되어 있으며, 각각의 훈련과정 심사에 통과하여야, 훈련을 집행하는 기관(고용센터, 한국산업인력공단)으로부터의 훈련과정 인정을 득한 것이 되며, 실제적으로 훈련과정이 운영된다. 훈련과정이 운영되는 단계에 훈련생에 대한 이수자평가가 실시되며, 훈련과정이 운영되는 단계뿐만 아니라 심사평가 진입단계에서 부정·부실훈련과 허위·거짓 인정 등에 대하여 빅데이터 부정 패턴분석 기반의 부정훈련관리가 이루어지고 있다.

2017년~2018년 심사평가 현황을 보면, 기관에 대한 인증평가는 3,000개 이상 인증기관 중 5년인증 1%, 3년인증 12~13%, 1년인증 85~86%로 나타났으며, 과정심사는 5~6만개 이상 신청과정 중 적합과정이 70% 이상으로 나타났다. 2015년에 HRD-Net 훈련빅데이터 분석 기반의 부정훈련관리가 첫 도입되었는데, 그간 총 60개 부정패턴이 개발되었다.

〈표 5-10〉 2017~2018년 훈련기관 인증평가 현황

(단위: 개, %)

구분		2017년	2018년	비고
인증기관	5년인증	39 (1.2)	38 (1.1)	
	3년인증	405 (12.7)	462 (13.7)	
	1년인증	2,753 (86.1)	2,874 (85.2)	
	소계	3,197 (100.0)	3,374 (100.0)	

〈표 5-10〉의 계속

(단위: 개, %)

구분			2017년	2018년	비고
미인증 기관	인증유예	평가 실시	918 (22.3)	713 (17.4)	인증유예율
	평가포기		686	510	
계			4,801	4,597	

자료: 직업능력심사평가원(2019), 내부자료.

〈표 5-11〉 2017~2018년 훈련과정 심사 현황

(단위: 개, %)

구분	2017년			2018년			
	신청	적합	적합률	신청	적합	적합률	
집체 훈련	재직자과정	20,406	18,036	88.4	16,163	13,829	85.6
	실업자과정	19,992	10,464	52.3	17,517	11,376	64.9
	소계	40,398	28,500	70.5	33,680	25,205	74.8
원격 훈련	재직자과정	21,282	17,616	82.8	19,416	13,342	68.7
	실업자과정	225	133	59.1	409	210	51.3
	소계	21,507	17,749	82.5	19,825	13,552	68.4
계		61,905	46,249	74.7	53,505	38,757	72.4

자료: 직업능력심사평가원(2019), 내부자료.

〈표 5-12〉 2017~2018년 부정훈련관리 현황

구분		2017년	2018년
개발	패턴개발	13개	10개 (15~18년 데이터마이닝, 시나리오기법 등 총 60개)
점검	점검대상 검출	훈련기관 762개	훈련기관 1,009개
	합동점검, 처분을	훈련기관 187개, 처분을 81.8%	훈련기관 199개, 처분을 75.4%
예방	예방교육	집합교육 61회, 이러닝 13회	집합교육 38회, 이러닝 11회
	홍보활동	포스터, 우수사례 공모전, 언론보도, 훈련생·훈련기관 기념품	포스터·슬로건 공모전, 훈련생 에티켓 리플릿, 사업주 유의사항 리플릿, 부정훈련 팩트체크, 부정훈련 사례집Ⅱ
연계	심사평가 제도개선	22개 완료	12개 완료, 5개 진행
	부정의심기관 연계	87개교	90개교

자료: 직업능력심사평가원(2019), 내부자료.

이상과 같이 직업능력심사평가원은 직업훈련기관에 관한 인증평가, 직업훈련과정에 관한 심사, 훈련이수자에 대한 평가, 중앙부처 직업능력개발훈련사업에 대한 평가, 훈련시장 부정·부실훈련 모니터링 및 현장점검 등을 담당하고 있다. 하지만 7,000여 개에 달하는 훈련기관 등에 대한 업무를 담당하기에는 현재 조직 및 인력구조상 어려움이 많다. 따라서 심사평가 등과 관련된 유사기관 사례 등에 근거하여 보다 효율적이고 효과적인 조직 및 인력구조 개편이 시급한 상황이다.

향후 직업훈련의 품질 강화를 위하여 훈련기관 인증평가의 강화가 이루어져야 한다. 특히 정부가 전액 지원하는 장기간 훈련을 실시하는 기관에 대한 인증평가가 강화될 필요가 있으며, 과정의 성과관리 또한 강화되어야 한다. 이를 위하여 기존에 품질관리가 엄격하게 시행되지 못하는 가운데 훈련교·강사의 처우만 악화되어 온 상황인바, 훈련 품질 개선과 훈련교·강사의 처우 개선의 연계성을 강화할 필요가 있다. 또한 훈련교·강사의 훈련성과(훈련교·강사가 담당했던 과정의 취업률 및 수료율 등) 등에 대한 정보를 현재 훈련기관 등록·관리시스템에 DB화하여 능력과 자질이 우수한 훈련교·강사 풀을 공유할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

구체적으로 제시하면 다음과 같다. 먼저 훈련기관 인증평가 강화이다. 다른 나라의 경우 직접적인 인증평가제도 이외에도 다른 품질관리 시스템이 상호보완적으로 이루어지고 있기 때문에 향후 우리나라 민간 교육훈련기관의 품질관리에서 인증평가의 역할은 다른 제도가 없다는 점을 고려한다면 매우 클 수밖에 없다. 따라서 인증평가 제도 이외에 보완적인 품질관리 제도의 도입을 검토하거나 아니면 인증평가 제도에서 기관의 품질관리를 기한다는 점을 확실한 목표로 제시할 필요가 있다. 또한 현재의 평가 부담 완화 및 평가 실효성 차원에서 실업자를 대상으로 한 전액지원 장기간의 훈련을 담당하는 기관 외의 재직자 등 단기기간의 교육훈련을 실시하는 교육훈련기관의 경우 간략한 인증평가 시스템을 도입할 필요가 있다.

이러한 점에서 향후 발전 방향으로는 싱가포르 사례처럼 중층적인 제도(2가지의 인증평가 tier) 운영의 필요성도 검토될 필요가 있다. 싱가포르는 우리나라의 NCS와 유사한 WSQ 교육을 실시하는 기관(법인 대상)에 대하여 SSG(SkillsFuture Singapore)가 인증평가를 실시하며, 기관 인증은 2년 동안 유효하고, 기관 인증 이후에 과정 인증이 이루어져야만 WSQ 교육을 실시할 수 있고 정부지원을 받을 수 있다. WSQ 교육기관의 경우 각각의 WSQ 관련 교육을 실시할 수 있는 기관으로서 인증을 통과해야 하며, 그 기준은 재정건전성, 시설 및 장비, 교·강사, 향후 계획 등 전반적인 기준을 망라하며, 기관인증 통과 후 인증받은 WSQ 관련 교육과정에 대한 인증을 받아야 한다. 그러나 WSQ 분야 외 훈련기관의 경우에는 보다 간단한 별도의 인증기준을 통과하여 정부지원 훈련을 실시할 수 있다. 따라서 정부

가 전액 지원하는 장기간의 훈련을 실시하는 기관의 경우 엄격한 훈련기관 인증평가 도입이 필요하다.

또한, 외국의 사례처럼 최소 60~70% 이상 등을 상회하는 취업률 실적이 있는 훈련기관만 정부지원 훈련이 가능하도록 하는 기준의 도입도 필요하다. 현재도 취업률에 대한 성과평가가 이루어지고 있지만 절대적 기준이 없기 때문에 강력한 시그널로서 작용하는 데는 한계가 있다. 훈련기관의 특성화 등을 도모하고 성과의 제고를 위하여 외국의 사례처럼 최소 1년 이상의 관련 직종 분야 훈련 실적을 제시하고 인증에 통과해야만 정부지원 훈련에 참여할 수 있도록 구성할 필요도 있다. 호주, 영국, 미국 사례 등에서도 나타나듯이 무분별한 인증평가 신청을 막고 행정비용의 경감을 위하여 인증평가 비용의 훈련기관 일부 부담 부과도 검토가 필요하다.

다음은 훈련교·강사 제도의 개선이다. 직업능력개발훈련의 품질 제고를 목표로, 직업능력개발 훈련교·강사의 역량에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 실제 직업능력개발훈련의 품질 관리가 엄격하게 시행되지 못하는 가운데 훈련교·강사의 처우만 악화되어 온 상황이다. 훈련교·강사 처우 개선의 궁극적 목표가 훈련 품질 개선이라는 점을 고려하여, 훈련 품질 개선과 훈련교·강사 처우 개선의 연계성을 강화하기 위해 기관 인증평가에서 훈련교·강사의 자격증·현장경력·강의경력에 대한 평가를 강화하고 배점을 확대할 필요가 있다. 예를 들어서 장기간의 정부 전액 지원 훈련을 실시하는 기관이라면 훈련교·강사의 성과나 자격요건을 강화할 필요도 있다. 훈련교·강사에 대한 DB화 및 평가 강화가 필요하다. 현재 운영 중인 HRD-Net 훈련기관 등록관리시스템에서 훈련교·강사 등록이 이루어지고 있고, 이를 바탕으로 훈련과정 심사나 훈련기관 인증평가 시에 훈련교·강사의 학력, 교육 및 현장경력, 자격사항 등에 대한 심사와 평가는 이루어지고 있으나 훈련교·강사의 훈련성과(훈련교·강사가 담당했던 과정의 취업률 및 수료율 등)에 대한 평가는 아직 이루어지지 못하고 있다. 훈련교·강사의 훈련성과에 대한 정보를 현재 훈련기관 등록관리시스템에 DB화하여 능력과 자질이 우수한 훈련교·강사 풀을 공유할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강신욱(2009), 「빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책의 방향」, 『경제발전연구』, 15(2), pp. 263~286.
- 고용노동부, 「직업능력개발사업현황」, 각 년도.
- 관계부처 합동, 「혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획」, 2018.
- \_\_\_\_\_, 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」, 2019.
- 권규호 외, 『국민연금 재정추계를 위한 거시경제변수 전망』, 한국개발연구원, 2016.
- 권규호, 「글로벌 금융위기 이후 우리 경제의 성장률 둔화와 장기전망」, KDI 경제전망 2019 상반기, 한국개발연구원, 2019.
- 나준호, 『인공지능의 발전과 고용의 미래. FUTURE HORIZON』, 14-17, 2016.
- 노대명·황덕순·유진영·이은혜·원일, 『근로빈곤층에 대한 국제비교 연구: 실태와 정책을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 류장수·김종한·박성익·조장식·오민홍, 『취업성공패키지 사업 참여대상자 유형별 취업지원 강화방안』, 고용노동부, 2011.
- 양지윤·백공화·최석현·고희원, 『취업성공패키지 성과분석과 민간위탁사업 발전방안』, 한국고용정보원, 2016.
- 오정연, 『공유경제시대 - 고용률 70% 달성을 위한 새로운 일자리 창출 모델』, 한국정보화진흥원, 2013-12, 2013.
- 이병희, 「실업부조의 필요성과 도입 방향」, 『노동리뷰』, pp. 40~45, 2017.
- 이병희·길현중·김혜원·박혁, 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』, 고용노동부, 2013.
- 이병희·길현중·김혜원·이영수·오민홍, 『취업성공패키지 운영성과 평가 분석 및 개편방안 마련』, 고용노동부, 2016.
- 이병희·김혜원·길현중·오민홍, 『취업성공패키지 성과분석 및 제도개선방안』, 고용노동부, 2017.
- 이병희·장지연·황덕순·김혜원 외 3인, 『한국형 실업부조 도입 방안』, 고용노동부, 2013.
- 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원, 2010.
- 이수경·김철희·장주희·김봄이·정란·이주희·권성연·박연정, 『4차 산업혁명에 대응한 훈련모델 진단 및 개선방안 연구』, 한국직업능력개발원, 2019.
- 장지연, 「플랫폼노동의 확산과 사회보험의 미래」, 제8회 아시아미래포럼(2017.11.16.), 한겨레신문사, 2017.
- 전병유·김혜원·김용주·이병희·최형재·황덕순·장혜원·채민희, 『취업성공패키지 성과분석 및 개선방안』, 고용노동부, 2012.

- 전병유·이병희·황덕순·김주영·윤자영, 『취업성공패키지 지원사업 추진성과 분석』, 고용노동부, 2010.
- 정대회·김지운, 「최근 취업자 증감에 대한 분석 및 향후 전망」, KDI 경제전망 2017 하반기, 한국개발연구원, 2017.
- 정준화, 『4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제』, 국회입법조사처, 2018.
- 직업능력심사평가원, 내부자료, 2019.
- 천영민·김태완·김문길·강금봉·박소희, 『근로빈곤층 실태 파악 및 지원방안』, 한국고용정보원, 2016.
- 최형재·이시균·김동준·김슬기·최영미, 『취업성공패키지 사업 참여자 이동경로 조사』, 고용노동부, 2013.
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 1981~2018.
- \_\_\_\_\_, 「장래인구특별추계(2017~2067년)」, 2019.
- 한국고용정보원, 「플랫폼경제종사자 고용 및 근로실태 진단과 개선방안 모색 정책토론회」, 2019. 8. 23.
- 한국은행, 「글로벌 각 경제 현황 및 시사점」, 『해외경제포커스』, 2019-4호, 2019.
- \_\_\_\_\_, 「국민계정」, 1981~2018.
- 홍경준, 「근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태파악」, 『한국사회복지학』, 57(2), 2005.
- 황창연, 『2012년도 취업성공패키지 사업 참여자 만족도 조사를 통한 개선방안 도출』, 고용노동부, 2012.
- Arntz, M., T. Gregory & U. Zierahn, “The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis,” OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, 2016.
- Capek, K., N. Playfair, P. Selver & W. Landes(1920) *Rossum's universal robots*. Prague, CZ, 1.
- Friedman, G.C.(2014) “Workers without employers: shadow corporations and the rise of the gig economy,” *Review of Keynesian Economics*,
- Mckinsey, Independent work: Choice necessity and the gig economy, Mckinsey Global Institute
- OECD Statistics([https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP\\_PROJ](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP_PROJ), 접속일: 2019. 6. 10), 2016.
- Wang, F.-Y., J. J. Zhang, X. Zheng, X.Wang, Y. Yuan, X. Dai, J. Zhang & L. Yang, “Where does AlphaGo go: from church-turing thesis to AlphaGo thesis and beyond,” *IEEE/CAA Journal of Automatica Sinica*, 3, 2016, pp. 113~120.
- Weil, D., “Lots of employees get misclassified as contractors. Here’s why it matters,” *Harvard Business Review*, 2017, pp. 1~3.